

ASAMBLEA

REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID



Número 5 • Diciembre 2001

SUMARIO

I. TEMA DE DEBATE

- Lavilla Alsina, Landelino: *La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado Español.*

II. ESTUDIOS

- Aguilar García, Julián: *La responsabilidad de los patronos de fundaciones en la legislación estatal con referencia a la normativa autonómica.*
- Cid Villagrasa, Blanca: *Origen y evolución de la Administración Parlamentaria.*

III. NOTAS Y DICTÁMENES

- Lorenzo García, Rafael de: *La protección Jurídica de las personas con discapacidad en el Derecho Internacional.*
- Ortega Gutiérrez, David: *La aparente indiferencia del pueblo francés en el Referéndum de 24 de septiembre de 2000.*
- Sánchez Sánchez, Javier: *Crisis del Estado de Bienestar y Derechos Humanos.*

IV. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- Alba Bastarrechea, Esther de: *La Actividad Parlamentaria del segundo año de la V Legislatura de la Asamblea de Madrid.*

V. RECENSIONES

- Velázquez Álvarez, Rosa: *La judicialización de la interpretación constitucional*, de José María Lafuente Balle.
- Montaner Salas, Carlos: *El régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*, de Adolfo Jiménez Jaén.
- López González, José Luis: *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*, de Peter Häberle.
- Gutiérrez Llamas, Antonio: *El Derecho de petición. Estudio de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*, de Santiago M. Álvarez Carreño.

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

5

Diciembre
2001

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

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENTE

- Jesús Pedroche Nieto
Presidente de la Asamblea de Madrid

CONSEJO DE HONOR

- Ramón Espinar Gallego
- Rosa Posada Chapado
- Pedro Díez Olazábal
- Juan Van-Halen Acedo
Ex-Presidentes de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR

- José Ignacio Echeverría Echániz
Vicepresidente Primero de la Asamblea de Madrid
- Francisco Cabaco López
Vicepresidente Segundo de la Asamblea de Madrid
- José Guillermo Marín Calvo
Vicepresidente Tercero de la Asamblea de Madrid
- Cristina Cifuentes Cuencas
Secretaria Primera de la Asamblea de Madrid
- Marcos Sanz Agüero
Secretario Segundo de la Asamblea de Madrid
- Sylvia Enseñat de Carlos
Secretaria Tercera de la Asamblea de Madrid
- Miguel Ángel Villanueva González
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid
- Pedro F. Sabando Suárez
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid
- Ángel Pérez Martínez
Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida de la Asamblea de Madrid
- Manuel Alba Navarro
- Gonzalo Anes Alonso
- Manuel Aragón Reyes

- Feliciano Barrios Pintado
- Íñigo Caverio Lataillade
- José Antonio Escudero López
- Manuel Fraile Clivillés
- Pedro González Trevijano
- Carmen Iglesias Cano
- Manuel Jiménez de Parga y Cabrera
- Luis López Guerra
- José F. Merino Merchán
- Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
- Luciano Parejo Alfonso
- Benigno Pendás García
- José Luis Piñar Mañas
- Emilio Recoder de Casso
- Francisco Rubio Llorente
- Miguel Sánchez Morón
- Juan Alfonso Santamaría Pastor

CONSEJO TÉCNICO

- Esther de Alba Bastarrechea
- Alfonso Arévalo Gutiérrez
- Almudena Marazuela Bermejo
- Antonio Lucio Gil
- Javier Sánchez Sánchez
- Ana María del Pino Carazo
- Blanca Cid Villagrasa
Letrados de la Asamblea de Madrid

DIRECTORA

- Blanca Cid Villagrasa
Directora de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

SECRETARIA

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

ASAMBLEA DE MADRID

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

1. El original de los trabajos se enviará a la Secretaria de la Revista Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018-Madrid. Teléfono: 91-779 96 13. Fax: 91-779 95 08. e-mail: avillena@asambleamadrid.es
2. Los trabajos deben ir mecanografiados a doble espacio y no exceder de cuarenta páginas. La remisión deberá efectuarse, necesariamente, acompañada de la versión en disquette.
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 NIF
4. La Revista no mantendrá correspondencia sobre los originales no solicitados que se le remitan.

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

ÍNDICE

Pág.

I. TEMA DE DEBATE

LAVILLA ALSINA, LANDELINO: <i>La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado Español</i>	3
---	---

II. ESTUDIOS

AGUILAR GARCÍA, JULIÁN: <i>La responsabilidad de los patronos de fundaciones en la legislación estatal con referencia a la normativa autonómica</i>	17
CID VILLAGRASA, BLANCA: <i>Origen y evolución de la Administración Parlamentaria</i>	31

III. NOTAS Y DICTÁMENES

LORENZO GARCÍA, RAFAEL DE: <i>La protección Jurídica de las personas con discapacidad en el Derecho Internacional</i>	85
ORTEGA GUTIÉRREZ, DAVID: <i>La aparente indiferencia del pueblo francés en el Referéndum de 24 de septiembre de 2000</i>	113
SÁNCHEZ SÁNCHEZ, JAVIER: <i>Crisis del Estado de Bienestar y Derechos Humanos</i>	131

IV. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

ALBA BASTARRECHEA, ESTHER DE: <i>La Actividad Parlamentaria del segundo año de la V Legislatura de la Asamblea de Madrid</i>	145
--	-----

V. RECENSIONES

VELÁZQUEZ ÁLVAREZ, ROSA: <i>La judicialización de la interpretación constitucional</i> , de José María Lafuente Balle	175
MONTANER SALAS, CARLOS: <i>El régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos</i> , de Adolfo Jiménez Jaén	179
LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS: <i>Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura</i> , de Peter Häberle	191
GUTIÉRREZ LLAMAS, ANTONIO: <i>El Derecho de petición. Estudio de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense</i> , de Santiago M. Álvarez Carreño	195

I

TEMA DE DEBATE

La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado Español

Sumario: I.- LA FORMA POLÍTICA DEL ESTADO ESPAÑOL. II.- LA FIGURA DEL REY EN LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA. III.- EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA. IV.-A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. LA FORMA POLÍTICA DEL ESTADO ESPAÑOL

La forma política del Estado español es la «Monarquía parlamentaria» dice el artículo 1.3 de la Constitución, engarzando así dos unidades léxicas como sujeto (la forma política del Estado español) y predicado (la monarquía parlamentaria) de la acción verbal (es).

Desde el punto de vista de las más evolucionadas construcciones científicas y hasta del lenguaje usual, la formulación del texto constitucional resulta ajustada y poco se presta para una seria crítica de fondo. Sin embargo —y hay testimonios en los propios trabajos de elaboración de la Constitución—, la lectura en términos normativos de lo que sin dificultad podía leerse en descripciones académicas generó algunas perplejidades y prestó soporte a reservas, que eran más reveladoras de purismos y, sobre todo, de preferencias que de verdaderas discrepancias materiales respecto de lo que el texto constitucional proclama.

Parece natural que tales reservas se proyectaran tanto sobre la calificación de la Monarquía como «parlamentaria» (y no «constitucional», por ejemplo) cuanto sobre su consideración como «forma del Estado».

La tradicional consideración de la Monarquía como forma de Gobierno, que no de Estado, corresponde a análisis sobre realidades políticas en las que la diferenciación entre Estado y Gobierno no ofrecía los elementos más primarios para poder alcanzar el sentido que la teoría política, en cualquiera de

* Consejero Permanente del Consejo de Estado.

sus versiones actuales de general circulación, le atribuye. La hipóstasis entre el Estado (o sus precedentes, sea la «polis» o la «civitas») y el Gobierno, cuyas características impregnaban hasta el límite los rasgos de aquél, no amparaba la concepción de unas formas de Estado que, en su fondo, no estuviera marcada por la forma de Gobierno (monarquía, aristocracia, democracia, según la clasificación aristotélica de las formas puras de Gobierno) ni permitía una disección de los componentes y una configuración de sus elementos materiales bajo una u otra forma.

El artículo 1 de la Constitución española identifica por notas materiales y axiológicas el Estado constituido (apartado 1) y por síntesis descriptiva su forma política (apartado 3). No resulta necesario recurrir a etiquetas de aparente capacidad integradora respecto de presupuestos doctrinales, en ocasiones fuertemente arraigados, cual la de atribuir al adjetivo «política» una virtualidad evocadora de las llamadas formas de Gobierno y entender el apartado 3 del artículo 1 como si dijera que «la forma de gobierno del Estado español es la Monarquía parlamentaria». Y no resulta necesario, porque hay un dato fundamental en el apartado 3 del artículo 1, cual es la calificación de la Monarquía como parlamentaria, que priva, en puridad, de sentido al esfuerzo de trabar el contenido de dicho apartado con cualquiera de las posiciones sostenidas o de los desarrollos efectuados por la ciencia política en torno a la clásica distinción entre formas de Estado y formas de Gobierno.

El artículo 1.3, en definitiva, no dice ni quiere decir —ni sería correcto si lo dijera— que la «forma del Estado» es la Monarquía, a no ser en el sentido primario indicativo de que el Jefe del Estado es un Rey. Pero la «forma de Estado» —como la «forma de Gobierno»— trasciende ya cualquier apreciación simplificada y elemental. Ello explica tanto que la forma del Estado se adjetive como «política», cuanto que la forma política del Estado se exprese en términos que incluyen un dato propio de la forma de Gobierno cual es el régimen parlamentario. La función gramatical del sustantivo (Monarquía) y del adjetivo (parlamentaria) no puede velar —sino mas bien revelar— la clara percepción de que componen un todo sustantivo que es precisamente la «Monarquía parlamentaria».

Naturalmente, cabe discurrir ahora —y así se ha discurrido con frecuencia— valorando lo que la Constitución expresa (la Monarquía es parlamentaria) como lo que, según algunos, dejó, incorrecta o indebidamente, de expresar (la Monarquía es constitucional o democrática, por ejemplo).

La expresa calificación de la Monarquía como constitucional tuvo sentido en el desenvolvimiento del proceso histórico en el que se confrontaron «absolutistas» y «constitucionalistas». La progresiva imposición de éstos, no instantánea ni sin recelos y reticencias, se produjo a través de experiencias —con significativas connotaciones en España— en las que la «Monarquía constitucional» traducía orientaciones evolutivas doctrinarias o encubría resistencias pragmáticas, presentes en difíciles compromisos que afectaban a la asimilación de la soberanía nacional, que alentaban las tesis de la constitución interna y que se advierten en las propias fórmulas con las que fueron sancionadas las Constituciones del siglo XIX.

El lastre histórico que suponía el haber agotado —si no excedido— los límites de elasticidad que, entre polos en tensión, tenía el concepto material de una Monarquía constitucional y los datos concluyentes de que la efectividad democrática y el principio de soberanía popular anidaban con vigor en la propia esencia del acto constituyente y del Estado constituido hicieron inconveniente —por prevención posiblemente exagerada— e innecesaria —por convicción técnicamente impecable— la explícita calificación de la Monarquía como constitucional. El calificarla además como democrática, aunque fuera una propuesta capaz de aventar suspicacias, comportaba, sin duda, la incorporación de un rasgo asignado con más propiedad al Estado constituido y que se hallaba ya acogido, incluso en términos de eficacia y alcance duplicados, por los dos primeros apartados del artículo 1. El apartado tercero lo presupone, en cuanto el régimen parlamentario acredita hoy un modo determinado de articulación de los poderes en una democracia, a la vez que concreta en dicho régimen la opción constitucional hecha visible en la proclamación de la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español.

II. LA FIGURA DEL REY EN LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

La figura del Rey en una Monarquía parlamentaria queda definida, primariamente, por su condición de Jefe del Estado, por su inviolabilidad personal y por su exoneración de responsabilidad.

Las tres notas convergen para fijar el alcance de los términos en los que la Constitución española de 1978, por vía de descripción (artículo 56) y de atribución específica de funciones (artículos 62 y 63), se delinea la posición del Rey. Tales términos, en todo caso, son consecuentes a la concepción misma de la Jefatura del Estado y acreditan el cuidadoso sentido con que han sido atendidas y respetadas las exigencias propias del rango y dignidad de su titular. La institución del refrendo y el deferimiento de la responsabilidad a las personas que refrendan los actos de Rey (arts. 53.3 y 64) son natural corolario de la democracia parlamentaria establecida, por un lado, y de la inviolabilidad y no sujeción a responsabilidad del Rey, por otro.

El Parlamento es la institución central del régimen parlamentario en cuyo despliegue figuran las reglas sobre quién y cómo ejerce el poder político y sobre el respeto del pluralismo en la acción política. En la configuración institucional del sistema, el Rey queda sustraído a los avatares de las pugnas partidarias. Esa sustracción se produce por elevación y no —pese a que otra cosa pueda decirse o aparentarse— por marginación; tiene lugar por definición y no por neutralización. En la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado el Rey, el Jefe del Estado, no es una instancia en la que, sin más, hallen satisfacción las necesidades del protocolo o se encarnen las referencias simbólicas; no es mera reminiscencia del pasado sino realidad de presente y ofrecimiento abierto a posibilidades de futuro.

Ninguna duda tiene —y así ha quedado expresamente dicho con anterioridad— que la Constitución española, elaborada hallándose un Rey al frente del Estado, despliega sin inhibiciones y hasta sus últimas consecuencias el principio político democrático como legitimador del proceso constituyente y, por tanto, del orden constitucional establecido. Pero tampoco admite duda la democrática recepción de un principio monárquico que, caducada su virtualidad polémica y potenciada su eficacia armonizadora, dista de ser simple reliquia de un pasado en regresión para mostrarse fruto de una reflexiva decisión de presente; podrán permanecer vivas las experiencias históricas, pero no para referir a ellas en exclusiva la opción constituyente sino para precaver riesgos y alcanzar el mejor futuro.

Resulta desviada, por tanto, la interpretación de las previsiones constitucionales que, a partir de nostalgias o fervores, lamenta el medido diseño institucional de la Corona y añora la ordinaria disponibilidad de mecanismos regios de poder y autoridad, más que de «potestas» y «auctoritas». No menos desviadas aparecen las interpretaciones que, so argumentos de racionalidad, no consideran especialmente relevante la forma política monárquica y sólo estiman aceptable la Corona en cuanto institución desustanciada y con meras funciones de representación, en el sentido de imagen y símbolo personificados o institucionalizados.

Se ha apelado, quizá con reiteración, al vocablo «símbolo» que, en alguna de sus formas de entenderlo, es capaz de alimentar la tendencia a reputar «convencionales» las funciones atribuidas al Rey, bajo la responsabilidad de quien refrende sus actos. Es obligado reivindicar —y no por concesión a modos o a rasgos de escuela— la cardinal importancia de los símbolos en todo orden de convivencia, como expresión visible, no sólo de creencias y sentimientos, sino sobre todo de presupuestos plenamente racionalizados. El símbolo, como personificación, como atributo, como distintivo, como emblema, opera en el plano en el que la conciencia de un pueblo puede reconocerse, pero no agota su virtualidad en él. Por demoledores y eficaces que sean los esfuerzos desmitificadores y la voluntad racionalizadora, siempre existen —y, si faltan, se inventan certera o equivocadamente— referencias y asideros que los pueblos necesitan. Pero es que, aun asumidas las consecuencias últimas de la desmitificación, difícil sería hallar un componente irracional en la impecable configuración de una Monarquía parlamentaria, cual la que resulta del título II de la Constitución española. Podrán exhibirse respetables argumentos que acusen preferencias republicanas o actitudes antimonárquicas —y viceversa—, pero nunca serán concluyentes y definitivas para descalificar la decisión constituyente sincera en su concepción y consecuente en su articulación.

El Rey es titular constitucional de la Jefatura del Estado y de un haz de funciones que, ni en su especificación enunciativa (artículos 62 y 63) ni en su incorporación a la definición descriptiva (artículo 56), permiten acuñar un elenco de prerrogativas en sentido estricto (baste recordar el que es propio de las antiguas «regalías de la Corona»), como tampoco toleran la constricción de su alcance al de una Institución brillante en la forma y vacía en el fondo. Son

funciones en su acepción más técnica y racional, con su doble vertiente de derecho y de deber, bien que transidas por la consciente preservación de la Corona como símbolo de unidad, comprometida con el pluralismo político en cuanto valor democrático pero no con las opciones en que se expresa ese pluralismo.

III. EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

En el diseño constitucional de la Monarquía parlamentaria se acogen con rigor los perfiles propios de esta forma política del Estado. Me referiré a algunos de ellos y, de modo especial, a los que conciernen a la posición de la Corona en el régimen parlamentario.

a) Al Rey corresponde la convocatoria de la primera sesión de las Cámaras en cada legislatura (artículo 62.b CE). No, claro es, la convocatoria de las reuniones que, a lo largo de la vida de las Cámaras, se celebran y que tienen lugar por decisión de sus respectivos órganos rectores; pero sí la convocatoria de la sesión propiamente constitutiva (según la literalidad del artículo 1 del Reglamento del Congreso) que cada Cámara celebra, tras el proceso electoral y con la composición que de él resulte.

Una vez constituida cada Cámara, su Presidente lo comunica de inmediato al Rey (artículo 4.2 del Reglamento del Congreso y artículo 14.1 del Reglamento del Senado), además de al Gobierno y a la otra Cámara.

Tras la sesión constitutiva, es el Rey —según uso consolidado— quien preside la solemne sesión de apertura de la legislatura. Aquella sesión constitutiva tiene una clara concepción funcional orientada a cumplimentar los requisitos y condiciones necesarios para la puesta en acción de la Cámara. Esta «solemne sesión de apertura» tiene, en cambio, el sentido y los visos ceremoniales que, como concreción del valor de los «símbolos» a que he hecho antes referencia, expresa, con el lenguaje elocuente de las grandes imágenes, la hondura del viejo adagio británico al referirse al Rey como «caput, principium, Parliamenti».

El artículo 4.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que, «dentro del plazo de los 15 días siguientes a la celebración de la sesión constitutiva, tendrá lugar la solemne sesión de apertura de la legislatura». Esa previsión reglamentaria en un texto de 1982, que sustituía al Reglamento Provisional, respondió —y puedo decirlo por ciencia propia— a una valoración de cómo se desarrolló el calendario al inicio de la primera legislatura —falta de cualquier reglamentación al respecto— y de la representación que nos hicimos de cuál podría ser, en términos razonables y hasta deseables, el eslabonamiento de los actos que pusieran en juego con plenitud al Congreso tras unas elecciones. La diversidad de circunstancias propias de la situación par-

lamentaria según los resultados electorales y de las posibilidades de alumbrar, primero, una solución de Gobierno y de llevar a cabo, en su caso, la sustitución de un Ejecutivo por otro, pusieron claramente de relieve la contraindicación de aquella previsión respecto de la sesión inaugural de cada legislatura. La corrección se ha producido del modo que los datos en presencia la hicieron aconsejable y, desde luego, sin dificultad perceptible.

Y es que el estricto cumplimiento del plazo de 15 días —cuya conveniencia se fundaba apriorísticamente en la de normalizar cuanto antes la vida parlamentaria— podía conducir a que la sesión solemne de apertura de la legislatura se celebrara con un Gobierno en funciones y con el contrasentido político de que, por ello mismo, el cliché —la imagen— de la sesión (otra vez el valor simbólico) expresara el inicio de una legislatura sin que los resultados de las elecciones tuvieran el debido reflejo porque —como los hechos han demostrado— el plazo de 15 días no suele ser suficiente para que el Gobierno consiguiente a las elecciones se haya constituido. Desde luego ya el acto solemne de apertura de la III Legislatura constitucional tuvo lugar el 28 de julio de 1986, después, por tanto, del Real Decreto 1514/1986, de 23 de julio, que nombraba al Presidente del Gobierno.

En verdad que el calendario deseable (primero, constitución de las Cortes, segundo, constitución del Gobierno y, tercero, apertura solemne de la legislatura) no resulta de imposible cumplimiento en 15 días; pero con frecuencia no se acomoda a los requerimientos del curso, aun no necesariamente complejo ni anormal, de los acontecimientos. El buen sentido ha perfilado el buen uso y ha consagrado la coherencia natural y lógica del calendario sin el corsé —no bien medido en origen «*mea culpa*»— de los 15 días indicados.

b) Del mismo modo corresponde al Rey («*finis Parliamenti*») la disolución de las Cortes Generales, conforme al propio artículo 62.b) de la Constitución, aunque la expedición del Real Decreto sea un acto regio debido —como es propio de una Monarquía parlamentaria— cuando el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, le proponga, bajo su exclusiva responsabilidad, la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales que, como dice lacónicamente el artículo 115 de la Constitución, «será decretada por el Rey», con el refrendo del Presidente del Gobierno.

En un caso, sin embargo, la disolución de las Cámaras por el Rey se verifica por ministerio directo de la Constitución y con el refrendo del Presidente del Congreso. Es el que prevé el artículo 115 de la Constitución para cuando, en trance de llevar a efecto la investidura parlamentaria de un Presidente del Gobierno, hubiera transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación, sin que ningún candidato hubiera obtenido la confianza del Congreso de los Diputados.

c) Este último dato pone ya el foco de atención en la tercera de las funciones regias, en la que con mayor vigor destaca la relevante posición del Rey en el proceso de articulación de los poderes legislativo y ejecutivo, y en la que el Monarca, conforme a las previsiones constitucionales y presupuestos su sensibilidad y su respeto a los condicionamientos que imponga y a las posibilidades que brinde la composición del Congreso, propone a éste el candidato a la Presidencia del Gobierno y, obtenida por el candidato la confianza, lo nombra Presidente.

El Rey, después de cada renovación del Congreso, consulta a los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria. Obsérvese que no se trata de los representantes de los grupos parlamentarios, pues éstos nacen y se ordenan según criterios de organización interna de la vida parlamentaria, mientras que aquellos grupos políticos a que se refiere el artículo 99 de la Constitución lo son por referencia a los que han recabado el voto del electorado y lo han obtenido en volumen suficiente para formar parte de la representación del pueblo español que corresponde a las Cortes Generales (artículo 66).

Así se interpretó desde la primera propuesta de candidato tras las elecciones de 1 de marzo de 1979, teniendo lugar la investidura del candidato propuesto (Adolfo Suárez) el 30 de marzo siguiente. Esa interpretación requería a su vez dar una respuesta a la cuestión de si era o no estrictamente necesario que los representantes de todos los grupos políticos fueran llamados a consulta. El criterio afirmativo se fundaba en la literalidad del artículo 99 de la Constitución y en la procedencia —especialmente deseada por el Rey— de que el pluralismo político fuera respetado escrupulosamente, de modo que el Rey pudiera tener presente el parecer de todos los grupos políticos, cualquiera que fuera la importancia de su representación numérica. Tal criterio afirmativo se aplicó en aquella primera ocasión y, convertido ya en un verdadero uso político, ha regido en los sucesivos procesos de consulta.

Cabía ciertamente una interpretación funcional derivada de la ponderación del fin propio de las consultas: si este fin es proponer un candidato que esté (o parezca estar) en condiciones de obtener la confianza del Congreso, era admisible entender que cuando, tras determinado número de consultas, estuviera claro qué candidato tenía el respaldo parlamentario preciso, la función y el fin del proceso de consultas podían darse por cumplidos. Yo formulé esta interpretación y expresé mi disposición para respaldarla; y adviértase que ese respaldo suponía mi compromiso personal y responsable, puesto que, como Presidente del Congreso de los Diputados, a mí correspondía refrendar la propuesta de candidato y, por tanto, ordenar y preparar el desarrollo de las consultas puesto que, en definitiva, mi refrendo suponía que yo me hacía responsable del cumplimiento de los requisitos constitucionales de fondo y forma para que el Rey formulara la propuesta al Congreso.

No hubo necesidad —ni por lo demás era políticamente atinado— de recurrir a esta interpretación que, sin embargo, tuvo el efecto útil de enten-

der que la prescripción constitucional no quedaba en forma alguna desatendida si la representación de algún grupo político se negaba o expresaba algún tipo de reserva o de resistencia pasiva a corresponder a la invitación de participar en las consultas. Y tal ocurrió en la primera legislatura constitucional y siendo yo el Presidente del Congreso que, en este extremo como en tantos otros, hubo de arbitrar el modo y, en su caso, iniciar los usos para al pleno funcionamiento del sistema constituido.

En efecto, en el desarrollo del calendario de consultas llegó el momento de invitar a la representación de HB. Me dirigí telefónicamente a la Coalición —como lo venía haciendo con todos los demás grupos políticos— y hablé con quien, invocando el carácter colectivo de la dirección de HB y sin identificarse nominalmente por tanto, me aseguró que era interlocutor legitimado y, tras escucharme, me indicó que no podía darme respuesta inmediata porque tenía que ser acordada por aquel órgano colectivo de dirección. La conversación fue correcta y mi interlocutor me dijo que me contestarían a la mayor brevedad. No recibí su respuesta por vía directa pero llegó a mi conocimiento porque hicieron pública mi llamada, el objeto de ella y su decisión de no acudir a La Zarzuela. Es claro que no podía entenderse que el artículo 99 de la Constitución no se cumplía en todo su rigor por el simple hecho de que rehusara la consulta un grupo político que había obtenido representación parlamentaria.

Tras ulteriores elecciones y, como es bien conocido, la representación política de HB acudió alguna vez a La Zarzuela a evacuar ese trámite de consulta.

Lo que importa, en todo caso, es subrayar la pulcritud de las previsiones constitucionales y de su observancia en una circunstancia tan crucial para el funcionamiento del régimen parlamentario como es la investidura del Presidente del Gobierno, así como la relevancia en esa circunstancia de las potestades regias, ejercidas con el refrendo del Presidente del Congreso que primariamente respalda la corrección del proceso seguido hasta el nombramiento del Presidente del Gobierno o la disolución de las Cortes.

Al Rey corresponde poner fin a las funciones del Presidente del Gobierno. El cese de éste sin haber mediado la disolución de la Cámara da lugar a un proceso conducente a la investidura del nuevo Presidente, en los mismos términos expuestos, salvo en caso de acaecer por retirada de la confianza parlamentaria a través de una moción de censura pues, por el carácter constructivo de ésta, se producen en el mismo acto la retirada de la confianza al censurado y su otorgamiento a favor del candidato propuesto en la moción aprobada.

d) A un último rasgo me voy a referir en esta sucinta selección que hago de entre tantas características de la Monarquía parlamentaria.

Al Rey corresponde sancionar y promulgar las leyes, según el artículo 62.a) de la Constitución. La sanción de las leyes es un acto debido, con plazo predeterminedo constitucionalmente (quince días), cumplido con estricto rigor

según mi experiencia personal (aunque, anecdóticamente, el texto hubiera de viajar al encuentro del Rey, si se hallaba ausente de Madrid). Supongo que con el mismo escrúpulo se viene cumpliendo y se cumplirá el plazo constitucional de sanción.

Me voy a detener un momento en tres extremos ilustrativos de lo que ha sido el fluir de la Monarquía parlamentaria desde 1979.

En primer lugar, es obvio, por lo dicho y en particular por la calificación dada a la sanción como «debida», que el Rey no puede negar la sanción ni —en una versión más técnica— vetar la Ley aprobada en Cortes. El veto regio no se da en nuestra Monarquía parlamentaria.

Pues bien, en un extremo aparentemente lejano a la sanción de las leyes como potestad regia se incoaron, primero, y se borraron, después, ciertas posibilidades de preservar la posición del Rey: me refiero a la admisión inicial y a la eliminación ulterior de un recurso previo de inconstitucionalidad respecto de las leyes orgánicas. Bien sé el fondo político del debate que llevó a la supresión del recurso previo. Pero he pensado siempre que se sacrificó —al calor de unas prácticas controvertidas— una previsión de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que, en determinadas circunstancias, podía erigirse en una salvaguarda preventiva, capaz de atemperar la rigidez de la sanción regia debida cuando fueran vehementes las dudas sobre la constitucionalidad de la Ley. Basta recordar lo que aconteció con la LOAPA; las serias y fundadas discrepancias con que fue aprobada en sede parlamentaria llevaron al propio Congreso de los Diputados, a iniciativa de los grupos más representativos, a posponer su entrada en vigor hasta que se hubiera pronunciado el Tribunal Constitucional en la vía de recurso previo.

En segundo lugar, voy a recordar que la inserción en el Boletín Oficial del Estado da a la publicidad el texto aprobado por las Cortes y sancionado por el Rey. Si se detecta algún error, puede ocurrir que se haya deslizado en la transcripción, de manera que el texto publicado no se corresponda con el original (en papel amarillo con cantos dorados) donde figura la sanción regia y el refrendo ministerial; en tal caso ningún obstáculo hay para la publicación correcta de lo que fue inicialmente mal publicado. Pero si el error está en el texto original, la publicación de la corrección en el Boletín requiere que, con los mismos requisitos de firma y autenticidad del texto original, se produzca la rectificación. Pues bien, puedo decir —y no voy a concretarlo— que el texto de una Ley relevante, tramitada siendo yo Presidente del Congreso, se publicó con un notorio error, error que figuraba en el original donde constaban la sanción y el refrendo. El Presidente del Gobierno aceptó corregir el texto publicado pero rechazó mi condición de que fuera corregido el original porque no me parecía sostenible que, entre el texto sancionado y refrendado y el texto publicado, hubiera y se mantuviera una diferencia (advierto que no se trataba de una simple errata). Con el error figura la Ley en el ordenamiento y supongo que el buen sentido de los que ahora se llaman «operadores jurídicos» habrá superado en la práctica las dificultades para entender la prescripción normativa en la que se yuxtaponían

dos formulaciones, siendo así que una de ellas debía, según la enmienda aprobada, sustituir a la otra.

Finalmente y en tercer lugar, he de señalar que la sanción de las leyes es un acto personal del Rey, al punto que, según nuestra Constitución, únicamente en el supuesto de Regencia cabe que quien la desempeñe sancione las leyes en nombre del Rey (según el artículo 59.5, la Regencia se ejercerá por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey).

La cuestión generó alguna perplejidad inicial en relación con las leyes autonómicas. Los Estatutos preveían la promulgación de las leyes por sus respectivos Presidentes y, sobre el modelo del Estatuto de Cataluña (artículo 33.2), las leyes son promulgadas por el Presidente de la Comunidad Autónoma respectiva, en nombre del Rey. «Promulgadas», no sancionadas. Alguna Ley, en los albores del régimen autonómico, utilizó, sin embargo, la fórmula «vengo en sancionar». Sobre esa fórmula nada dijo el Tribunal Constitucional, aunque la Ley fue impugnada bien que no en ese extremo. En cambio y con motivo precisamente de esa Ley, el Consejo de Estado abordó la cuestión, entendiendo —en fórmula que, como he dicho, se ha generalizado— que el Presidente de una Comunidad Autónoma no tiene potestad para sancionar las leyes, sino para promulgarlas en nombre del Rey.

e) Quiero añadir una observación, que no es sino reflejo de algo que me preocupa. Está pendiente de elaborarse el Reglamento de las Cortes Generales que debe regir las sesiones conjuntas de ambas Cámaras conforme al artículo 72.2 de la Constitución. Es notorio que las sesiones conjuntas más cualificadas son las que, en su caso, deberían tomar decisiones en las cuestiones atinentes a la Corona conforme al Título II de la Constitución. No hay que cargar las tintas, pero sí tomar conciencia de que no es buena la falta de aquel Reglamento y que es mejor, desde luego, elaborarlo cuando no hay expectativa de que se dé ninguno de los supuestos constitucionales que hacerlo en cualquier circunstancia en que fuera perentoria su necesidad.

Dicho y advertido, nada más he de decir.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

En resumen y termino. La acumulación de resortes y esferas de poder en el Monarca —introducida como hipótesis pero que expresa la tesis propia de regímenes políticos bajo la forma de Monarquías no parlamentarias— podrá cubrir satisfactoriamente —y ejemplos ofrece la historia de que los ha cubierto— períodos o circunstancias determinadas, pero sitúa a la Institución en un terreno de compromiso político que, bajo la vigencia de convicciones democráticas, comporta un permanente riesgo de inestabilidad. El desgaste de la acción gubernamental se trasvasa, entonces, fácilmente a la Corona y, en una irreductible paradoja, inhabilita a la Institución para hacer eficaz su «potestas», precisamente por exceso de poder. Una templada y rigurosa concepción, como la acogida en la Constitución de 1978, ni refleja la más mínima des-

consideración respecto de la Corona ni aparece como ejemplo de retoricismo ornamental; acredita, por el contrario, la preservación institucional que la alta posición de la Magistratura requiere y el mantenimiento de su titular en permanentes condiciones de ejercer en concreto, con incontrovertible competencia constitucional y con verdadera «auctoritas», sus expresas atribuciones y, en su caso, las que anidan como poso en la propia configuración del artículo 56 de la Constitución, al referirse al Rey como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones.

II

ESTUDIOS

La responsabilidad de los patronos de fundaciones en la legislación estatal con referencia a la normativa autonómica

Sumario: I.-INTRODUCCIÓN. II.-CUÁNDO ES RESPONSABLE EL PATRONO: FALTA DE DILIGENCIA, ACTOS CONTRARIOS A LA LEY O A LOS ESTATUTOS, NEGLIGENCIA. III.-DE QUÉ RESPONDE EL PATRONO: DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS A LA FUNDACIÓN. IV.-LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD FRENTE AL PATRONO.

I. INTRODUCCIÓN

Las fundaciones, quizás resulte ocioso recordarlo, son «las organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general» (art. 1 Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general —en lo sucesivo, «L.F.»— (BOE número 282, de 25 de noviembre de 1994).

El órgano de gobierno de las fundaciones (cuya composición, reglas de designación y sustitución, causas de cese, atribuciones y formas de deliberar y adoptar acuerdos deben formar parte de los Estatutos, y éstos a su vez constar en la escritura de constitución de la fundación —arts. 9.1.e y 8 LF—), y en concreto su responsabilidad, es lo que vamos a estudiar en las líneas que siguen. Líneas que son modestas en extensión y pretensión, y cuyo objetivo no es otro que servir de esquema de la cuestión estudiada a quien pueda tener interés en ella, y de planteamiento de algunos puntos a nuestro entender no bien resueltos y que acaso en una futura (se dice que próxima) nueva ley de fundaciones (estatal y/o autonómica en varias Comunidades como en la andaluza) queden mejor regulados.

* Letrado Asesor de Empresas.

A modo de introducción, digamos únicamente que en las fundaciones el órgano de gobierno y representación tendrá la denominación de Patronato (art. 12.1 LF); que su función esencial es la de «cumplir los fines fundacionales y administrar los bienes y derechos que integran el patrimonio de la Fundación manteniendo plenamente el rendimiento y utilidad de los mismos» (art. 12.2 LF); «estará constituido por un mínimo de tres miembros» (art. 13.1 LF); podrán serlo personas físicas (con capacidad de obrar y no inhabilitadas) y jurídicas (art. 13.2 LF); el ejercicio del cargo será gratuito (art. 13.4. LF); y su cese se producirá por muerte o declaración de fallecimiento, incapacidad, inhabilitación o incompatibilidad, cese en el cargo por razón del cual fueron nombrados miembros del Patronato (en el supuesto del art. 13.5 LF, personas llamadas «a ejercer esa función por razón de los cargos que ocuparen, en cuyo caso podrá actuar en su nombre la persona a quien corresponda su sustitución»), falta de diligencia declarada judicialmente, resolución judicial que acoja la acción de responsabilidad, transcurso del tiempo establecido, renuncia, u otras causas establecidas en los Estatutos (art. 16 LF).

Empezaremos por analizar el supuesto de las fundaciones en formación: simplemente se dice en el art. 11 LF que «otorgada la escritura fundacional y en tanto se procede a la inscripción en el Registro de Fundaciones, el órgano de gobierno de la Fundación realizará, además de los actos necesarios para la inscripción, únicamente aquéllos otros que resulten indispensables para la conservación de su patrimonio y los que no admitan demora sin perjuicio para la Fundación, los cuales se entenderán automáticamente asumidos por ésta cuando obtenga personalidad jurídica. En el supuesto de no inscripción, la responsabilidad se hará efectiva sobre el patrimonio fundacional, y, no alcanzando éste, responderán solidariamente los patronos». La personalidad jurídica se alcanza (art. 3 LF) «desde la inscripción de la escritura pública de su constitución en el correspondiente Registro de Fundaciones. La inscripción sólo podrá ser denegada cuando dicha escritura no se ajuste a las prescripciones de la Ley». El art. 11 LF hay que ponerlo en relación con el 6.3 del Reglamento del Registro de Fundaciones de Competencia Estatal, aprobado por Real Decreto 384/1996, de 1 de marzo (en lo sucesivo, «RRF»), que implica que «el incumplimiento de estos plazos por los órganos del patronato dará lugar a las responsabilidades que procedan, a solicitud del protectorado, por aplicación de los artículos 11, 15, 16.2.d) y 23.3 de la Ley 30/1994». Los plazos a que se refiere son los establecidos para presentar a inscripción la escritura de constitución dentro de un mes desde el otorgamiento de la escritura de constitución, si se constituye inter vivos, o desde la protocolización del testamento que deba ser averado judicialmente; y en un año desde el fallecimiento del causante, en fundaciones que se constituyan mediante testamento abierto notarial, lo que coincide con la norma madrileña (art. 5 RFMA), la más completa por lo que hace a este punto. La normativa vasca sobre el Registro de fundaciones, art. 21, establece un plazo de dos meses, desde la «fecha de presentación de los documentos objeto de la inscripción. Si se hubiera abierto el trámite de subsanación de defectos, el plazo se contará

desde que se hubieren aportado o subsanado los documentos, según lo exigido por el Encargado del Registro». La legislación cántabra, «dos meses desde la fecha de su otorgamiento, salvo la constitución por testamento, en que el plazo será de un año desde la muerte del testador» —lo cual no necesariamente es congruente con lo anterior, pues en un caso el dies a quo es un acto jurídico, y en el otro lo es un hecho, aunque con indudables consecuencias jurídicas, pero que introduce la incertidumbre de los supuestos en que el fallecimiento no es conocido hasta más allá de un año tras el fallecimiento (ejemplo, supuestos de declaración de fallecimiento), al no precisar, como sí lo hace el RRF o su equivalente autonómico madrileño (art. 7) «... o desde la protocolización notarial para el caso de testamentos que sean objeto de adveración judicial». Un tanto más confuso o incompleto es el plazo de 15 días «desde la fecha de su conocimiento y calificación» por el órgano competente que las haya reconocido y calificado, que para la comunicación al Registro de fundaciones establece el reglamento aragonés de 1985.

Con carácter general establece el art. 15 LF la responsabilidad de los patronos: «1. Los patronos deberán desempeñar el cargo con la diligencia de un representante leal. 2. Los patronos responderán frente a la Fundación de los daños y perjuicios que causen por actos contrarios a la Ley o a los Estatutos o por los realizados negligentemente. Quedarán exentos de responsabilidad quienes se opusieron expresamente al acuerdo determinante de la misma o no hubiesen participado en su adopción. 3. La acción de responsabilidad se entablará, en nombre de la Fundación y ante la jurisdicción ordinaria: a) Por el propio órgano de gobierno de la Fundación, previo acuerdo motivado del mismo, en cuya adopción no participará el patrono afectado. b) Por el Protectorado, en los términos establecidos en el artículo 32».

Es este texto legal, la LF, el que principalmente vamos a seguir (cuando no especifiquemos el texto legal a que nos estamos refiriendo, se tratará del estatal), pues en la mayor parte de textos normativos autonómicos la diferencia en la regulación no es sustancial en este punto de la responsabilidad de los patronos, ciñéndose a cuestiones casi exclusivamente tributarias (por ejemplo, Norma Foral 5/1995, de 24 de marzo, de las Juntas Generales de Gupúzcoa, sobre incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general; Norma Foral 9/1995, de 5 de diciembre, de las Juntas Generales de Vizcaya, sobre régimen fiscal de las fundaciones y asociaciones de utilidad pública y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general; Norma Foral 13/1996, de 24 de abril, de las Juntas Generales de Álava, sobre incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general). No obstante, haremos también referencia a la Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones del País Vasco (LFPV); al Decreto 404/1994, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Protectorado y del Registro de Fundaciones del País Vasco (RPyRFPV); Ley 1/1982, de 3 de marzo, de Fundaciones Privadas de Cataluña (LFC); Ley 7/1983, de 22 de junio, de régimen de las Fundaciones de Interés Gallego (LFG); Decreto 248/1992, de 18 de junio, por el que se

aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Protectorado de las Fundaciones gallegas (que a pesar de su título sí regula el patronato de dichas fundaciones) (RPFG); Orden de 3 de julio de 1985 por la que se regula el Funcionamiento del Registro de Fundaciones Privadas de carácter Cultural y Artístico, asociaciones y entidades análogas de Andalucía (ORFA) —creado por Decreto 89/1985, de 2 de mayo—; Decreto 18/1996, de 23 de mayo, por el que se crea y regula el Registro de Fundaciones Asistenciales de interés general del Principado de Asturias (RFAA); Decreto 26/1997, de 11 de abril, por el que se crea y regula el Protectorado y el Registro de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria (PRFC); Decreto 60/1995, de 18 de abril, por el que se crean el Registro y el Protectorado de Fundaciones de la Comunidad Valenciana (RPFV); Decreto 140/1985, de 6 de noviembre, por el que se crea el Registro de Asociaciones Culturales, Fundaciones Culturales y entidades análogas, de la Comunidad de Aragón (RFA); Decreto 99/1995, de 9 de mayo, por el que se asignan al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales las competencias transferidas por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de fundaciones (ACA); Ley 1/1990, de 29 de enero, de fundaciones canarias (LFCA); Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, reguladora del régimen tributario de las fundaciones y de las actividades de patrocinio (LFNA); Decreto 26/1996, de 29 de febrero, de creación del Registro de Fundaciones de la Comunidad de Madrid (RFM); Decreto 121/1996, de 9 de mayo, por el que se crea el Registro de Fundaciones de la Comunidad de Castilla y León (RFCL). Existe una amplia lista de normas autonómicas no relacionadas aquí, pero con frecuencia se trata meramente de normas breves relativas a la asunción de competencias por las distintas Comunidades, o de distribución de tales competencias entre los propios órganos autonómicos existentes o creados *ad hoc* (Extremadura, Baleares, etc.).

II. CUÁNDO ES RESPONSABLE EL PATRONO: FALTA DE DILIGENCIA, ACTOS CONTRARIOS A LA LEY O A LOS ESTATUTOS, NEGLIGENCIA

Las causas de responsabilidad del patrono previstas en la LF son, como hemos citado:

- Desempeñar su cargo sin la debida diligencia (art. 15.1 LF, 13 c LFPV, 12.1.c LFC, 2.2 g PRFC, 11 h RPFV, 2.2.k ACA, 11 c LFCA).
- Realizar actos contrarios a la Ley o a los Estatutos (art. 15.2 LF, 13 a LFPV, 12.1.a LFC que no se refiere más que a los Estatutos —si bien la referencia a la Ley puede interpretarse como ociosa e innecesaria—, 16.1 LFG, 16.3 y 17 LFG, 2.2 f y h PRFC, 11 i RPFV, 2.2.l ACA).
- Actuar negligentemente (art. 15.2 LF, en cierto sentido el 13 b LFPV o el 12.1.b LFC, 16.2 y 3 LFG, 2.2 f PRFC, 11 g RPFV, 2.2.j ACA).

En cuanto a la **falta de la debida diligencia**, y la **actuación negligente**, son de aplicación las normas generales en la materia del «representante leal», sin que la propia LF ni la legislación que la desarrolla, ni tampoco la autonómica, añadan gran cosa. Serían, por tanto, de aplicación analógica normas tales como la del art. 1.104 C.c. («La culpa o negligencia del deudor consiste en la omisión de aquella diligencia que exija la naturaleza de la obligación y corresponda a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar. Cuando la obligación no exprese la diligencia que ha de prestarse en su cumplimiento, se exigirá la que correspondería a un buen padre de familia») o incluso el art. 127.1 de la Ley de Sociedades Anónimas («los administradores desempeñarán su cargo con la diligencia de un ordenado empresario y de un representante leal») No nos vamos a detener en exceso en este punto: simplemente apuntar que esa diligencia implica un actuar en interés de la fundación, y por supuesto cumpliendo lo dispuesto en la ley y en los Estatutos.

La falta de diligencia, para que dé lugar al cese del patrono, deberá ser declarada judicialmente (art. 16.2.d) y, con leve matiz diferencial, 16.2.e), lo que implica que no basta que la declare el propio patronato.

Por lo que se refiere a los **actos contrarios a la Ley y a los Estatutos**, es el referido en el art. 16.2.e), al que aludíamos más arriba como una de las causas de cese de los patronos («por resolución judicial que acoja la acción de responsabilidad por los actos mencionados en el apartado 2 del artículo anterior»).

Un supuesto específico de obligación en la actuación del patronato impuesta por la ley, y cuyo incumplimiento lleva aparejada la responsabilidad del órgano de gobierno de la Fundación, y la posibilidad del Protectorado de entablar la acción correspondiente, es la recogida en el art. 9.4 del Reglamento de Fundaciones de Competencia Estatal, aprobado por Real Decreto 316/1996, de 23 de febrero, (en adelante RF): «en el supuesto de que formen parte de la dotación fundacional participaciones mayoritarias en sociedades mercantiles personalistas, el Protectorado requerirá a la fundación para que promueva su transformación con el fin de que adopte una forma jurídica en que quede limitada su responsabilidad en el plazo que señale y que no podrá ser inferior a dos meses. En el supuesto de que el patronato no pudiera efectuar tal transformación en el plazo fijado por el protectorado, éste le requerirá para que ponga en venta las participaciones fijando a tal efecto un plazo. Cuando la participación a que se refiere este apartado fuera minoritaria, el protectorado requerirá la enajenación en los mismos términos que se señalan en el párrafo anterior. En la fijación del plazo de venta, el protectorado debe considerar que no se produzca quebranto patrimonial a la fundación. Si, no obstante ser requerido para ello, el patronato no pusiera en venta dichas participaciones, el protectorado, a la vista de las circunstancias concurrentes y especialmente la existencia de buena fe por parte de la fundación, podrá ejercer la acción de responsabilidad» establecida en el art. 15 LF. La LFNA, art. 10.2, puntualiza que cuando la titularidad lo sea de sociedades en las que no quepa responsabilidad personal, aun así deberán las fundaciones «acreditar,

ante el Departamento de Economía y Hacienda, que la titularidad de las mismas coadyuva al mejor cumplimiento de los fines fundacionales y no supone una vulneración del régimen establecido» en la propia Ley Foral navarra, pudiendo tal Departamento denegar, de forma motivada, el disfrute del régimen fiscal regulado en la misma Ley, si esas participaciones en sociedades no cumplen los requisitos vistos.

No vamos a entrar en estudiar la responsabilidad en que puede incurrir el protectorado en caso de dejación de sus obligaciones como órgano «vigilante» de la fundación. Nos llevaría a adentrarnos por vericuetos administrativos que no son nuestro objeto en esta sede.

En este artículo del RF lo que se pretende es proteger la integridad patrimonial de la fundación, que el riesgo de la responsabilidad no limitada de esas participaciones no pueda afectar a la supervivencia de la fundación ni a su capacidad de cumplir con los fines fundacionales. Pero ese fin, lógico y loable si se quiere, quizás haya llevado al legislador a excederse en su prudencia, a nuestro modo de ver. La cuestión no debiera, entendemos, haber sido regulada de una forma tan tajante. Mejor hubiera sido prever que el protectorado valorase la incidencia que esa participación en una sociedad no capitalista pueda conllevar para la fundación, atendida la fuerza de ésta, su dotación fundacional global (no tiene por qué consistir en un único bien o concepto), su estabilidad. Una fundación que contase con bienes inmuebles en el centro de una gran ciudad y fincas rústicas como parte de su patrimonio fundacional, difícilmente podría verse afectada seriamente por tener una participación, mayoritaria o no, en una sociedad personalista que se dedique a, por ejemplo, algo tan escasamente susceptible de generar responsabilidades patrimoniales excesivas como la edición facsimilar de libros medievales.

De otra parte, el legislador no ha tenido en cuenta la posibilidad (pensemos en una fundación de las que tradicionalmente se han denominado «culturales», en el ejemplo anterior) de que el fin fundacional coincida precisamente con el objeto social de esa sociedad. Si la fundación tiene una participación minoritaria en esa sociedad de nuestro ejemplo, no podrán los patronos conseguir, acaso, su transformación en sociedad capitalista. Y seguir la norma que estamos estudiando (que obliga a vender esa participación) conlleva desvirtuar o dificultar el cumplimiento de la voluntad fundacional.

Por otra parte, ¿*quid* en caso de que no se pueda transformar la sociedad, o no pueda hacerse en el plazo que conceda el protectorado, y sin embargo no quepa vender esa participación, aunque sólo sea por el muy simple motivo de que no exista comprador para ella? ¿Habría que disolver la sociedad? Parece que esa sería la consecuencia coherente con lo regulado, si bien este supuesto no lo contempla el legislador. En el caso de participación minoritaria que no se consiga vender, y dado que al tener minoría en el capital social es muy factible que no se consiga la transformación —ni convencer a los socios de la disolución— de la sociedad, ¿qué solución habría que adoptar? ¿Cabe entender que la ley preferiría una transmisión incluso gratuita, una donación, de las acciones? Creo que sí, pero no tiene mucho sentido pues supondría una esté-

ril «descapitalización», pérdida patrimonial, de la fundación. Aunque antes de llegar a ese extremo cabría una reducción del capital social (al fin y al cabo, una suerte de «disolución y liquidación parcial» de la sociedad), incluso con el auxilio judicial si fuese preciso imponerlo a los restantes socios.

Pero, dado que no es una norma aislada al respecto, sino que responde a lo que con carácter más general establece el art. 22 LF, está clara la voluntad del legislador, y no cabe intentar interpretaciones en otro sentido. «1. Las fundaciones no podrán tener participación alguna en sociedades mercantiles en las que deban responder personalmente de las deudas sociales. 2. Cuando formen parte de la dotación participaciones en las sociedades a las que se refiere el apartado anterior y dicha participación sea mayoritaria, la fundación deberá promover la transformación de aquéllas a fin de que adopten una forma jurídica en la que quede limitada su responsabilidad. 3. Las fundaciones podrán participar mayoritariamente en sociedades no personalistas y deberán dar cuenta de dicha participación mayoritaria al protectorado en cuanto ésta se produzca».

En cambio, con relación al ámbito tributario (estudiado por Martínez Lafuente), «nada se ha previsto con carácter específico, por lo que ante la sucesión por actos *inter vivos* de explotaciones económicas que vayan a constituir la dotación inicial de la fundación habrá que tomar en consideración las consecuencias que se derivan del ... artículo 72 de la Ley General Tributaria, que no ofrece más alternativa que la solicitud de información sobre las deudas tributarias del transmitente...» Si se tratara de una sucesión *mortis causa*, el problema es menor dado que, por imposición del art. 20 LF, «la aceptación de herencias por las fundaciones se entenderá hecha siempre a beneficio de inventario», lo que limita la responsabilidad de la fundación por deudas atribuibles a la actividad económica ejercitada por el fundador antes de la constitución, incluyendo entre esas deudas las tributarias entre otras. De todas formas, no vamos a entrar aquí en la cuestión de la utilización de las fundaciones como una forma de «defraudar» a Hacienda, mediante la creación de «auténticas fundaciones—holding» (Martínez Lafuente) que, en realidad, «podrían considerarse como sociedades de cartera sometidas al régimen de transparencia».

Para concluir con esta breve referencia tributaria, quizás sea interesante recoger que la Res. TEAC de 8 de junio de 2000 (Vocalía 2ª) entiende que es improcedente la exención que la LF prevé para las entidades sin ánimo de lucro, en el supuesto en que la fundación sea titular de participaciones mayoritarias en sociedades mercantiles que estén declaradas en suspensión de pagos. La razón estriba en que estas sociedades, al no producir ingresos dada su situación económica, no contribuyen a la realización y cumplimiento de los fines fundacionales.

Por lo que se refiere al «dar cuenta» al protectorado de que la fundación participa mayoritariamente en una sociedad no personalista, se trata de una mera comunicación *ex post facto*, que en modo alguno debe interpretarse como necesidad de autorización, verificación o, siquiera, notificación previa.

Así lo establece el artículo 9.2 RF: «La adquisición de participaciones mayoritarias en sociedades mercantiles no personalistas, así como la enajenación y gravamen de participaciones mayoritarias en sociedades mercantiles no incluidas en el apartado anterior no necesitarán autorización previa, pero deberán ser puestos en conocimiento del protectorado en cuanto se produzcan. Dicha comunicación se acompañará de una exposición de las circunstancias concurrentes en el negocio jurídico, así como cualesquiera otros extremos relevantes que el patronato estime necesarios para una adecuada información». (*vid* también art. 19.2 LF). Esto es de aplicación tanto cuando la participación mayoritaria se adquiera en un solo acto, como cuando se llegue a ella partiendo de una posición minoritaria tras nuevas adquisiciones. Digamos, de paso, que «participación mayoritaria» es «aquella que represente más del 50 por 100 del capital social o de los derechos de voto, computándose a todos los efectos tanto las participaciones directas como las indirectas» (art. 9.3 RF). Definición que se aleja de la del art. 42 del Código de Comercio (relativo a las sociedades obligadas a formular cuentas anuales consolidadas, y que incluye entre otros los supuestos de que dicha sociedad tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración) o de la del art. 4 de la Ley del Mercado de Valores, Ley 24/1988, de 28 de julio (referente a los grupos de sociedades). Cualquiera de estos dos artículos, especialmente el segundo, es más preciso y podría haberse utilizado para, con la corrección que el diferente objeto y propósito exigiera, redactar el precepto correspondiente del RF.

Un caso distinto de posible responsabilidad de los patronos es (art. 14 LFPV) el de la autocontratación: «Los miembros del órgano de gobierno no podrán contratar con la fundación, ya sea en nombre propio o de un tercero, salvo autorización del Protectorado». Cabría hacer algún comentario sobre esta interdicción de la autocontratación. Por ejemplo, entendemos que el legislador podría haber previsto la suficiencia de un acuerdo del órgano de administración, del patronato (acuerdo adoptado sin participación del patrono afectado), autorizando al patrono en cuestión a esa contratación. Además, podría tratarse de un patrono distinto de aquél que tenga delegadas las facultades del patronato (LF, art. 11 LFC, 14.3 LFG, 10.3 LFCA, etc.). Y, de otra parte, no se prevé la forma que deba revestir dicha autorización, ya sea del Protectorado o, como sostenemos, del patronato. Cabe pensar que no se requiere ninguna forma especial, al no ser un apoderamiento, sino un mero requisito para soslayar una prohibición o restricción legal específica. Lo que sí deberá revestir forma adecuada será el documento que habilite a ese patrono para obligar, con su firma, a la fundación.

Otro de los supuestos en que cabe exigir responsabilidades al patronato, de conformidad con el art. 15.3,b), LF es la del 12.5 RF: «si el patronato no atendiera a la petición de subsanación o rectificación prevista en el apartado anterior, así como si tras el oportuno requerimiento, no presentara la documentación a que se refieren los apartados 1 y 2 de este artículo» La documentación a que se alude en esta norma es la de orden presupuestario y con-

table: en los últimos tres meses de cada ejercicio, el patronato debe remitir al protectorado (12.1 RF) el presupuesto del ejercicio siguiente, con memoria explicativa; y, en los seis primeros meses del ejercicio siguiente, el inventario, balance de situación, cuenta de resultados, memoria de actividades y de la gestión, y liquidación del presupuesto del ejercicio anterior, firmada por todos los responsables de su formulación (D.A. 7ª LF, y legislación concordante).

Se puede añadir también que el no inscribir los actos mencionados en el artículo 3 RRF (constitución, variaciones de la dotación, modificaciones en las personas que componen el patronato u otros órganos, apoderamientos generales, interposición de acción de responsabilidad contra todos o alguno de los patronos, modificación de Estatutos, fusión de fundaciones, extinción o liquidación de la fundación, etc) dentro del plazo de un mes a contar desde su adopción (art. 6.1 RRF) dará lugar a las responsabilidades que procedan, a solicitud del protectorado (art. 6.3 RRF).

Por fin, apuntaremos un tema propio de la picaresca empresarial: la posibilidad de una sociedad mercantil de constituir fundaciones con el fin de captar (legalmente) subvenciones de las Administraciones públicas, o incluso de personas físicas o jurídicas privadas, con la particularidad de que esa fundación dedicaría parte de ese dinero así captado para pagar servicios que a la misma fundación preste la sociedad fundadora. Si esto se hace en condiciones de mercado y en cumplimiento de la legislación, probablemente estaríamos ante una forma ciertamente heterodoxa de buscar un aumento de facturación del fundador, pero no ante un supuesto perseguible, ni ante el que se pueda aplicar la tradicional doctrina civilista de la simulación. Y no pensemos únicamente en pequeñas fundaciones de pequeños empresarios. Destacadas fundaciones culturales reciben importantes cantidades de dinero de las grandes entidades financieras que las fundaron. Con ese dinero, y el de otros patrocinadores e incluso el de Administraciones públicas vía subvención, organizan exposiciones (por ejemplo, de pintura), en que venden productos editados o producidos por sociedades filiales, participadas o en que la entidad financiera tiene intereses; la seguridad la presta una sociedad filial de la entidad financiera; el «catering» (ese inevitable ágape de inauguración), las obras de acondicionamiento, la decoración, las azafatas, la promoción y publicidad, etc., suponen cuantiosas sumas de dinero de que puede resultar beneficiada la entidad financiera. Aparte de que el favor de posibilitar al político o jerarca local «hacerse la foto» en la inauguración (en medios en que acaso la entidad financiera tiene un porcentaje del capital, o es su principal fuente de recursos) es algo que luego puede ser aprovechado. También tiene un importante valor la mejora de imagen del banco o caja ante el público. Es publicidad gratuita que, de otra forma, resultaría carísima e incluso imposible dado que tales exposiciones se difunden en espacios y programas que normalmente no contienen publicidad directa. Y, en fin, admitamos que puede que en alguna ocasión la entidad o alguno de sus directivos puede tener un interés verdadero en la pintura o su difusión.

La responsabilidad de los patronos es personal, y por tanto existe la posibilidad de que miembros del patronato queden exentos de la misma. Ya más arriba transcribíamos el art. 15 LF, que en su punto segundo recoge que se produce tal exención por oposición expresa a la adopción del acuerdo determinante de la responsabilidad de los patronos, o bien por ausencia en el momento de la adopción de dicho acuerdo. Exención de responsabilidad que también prevén artículos como el 14.1 LFG, o el 15.2 LFPV.

III. DE QUÉ RESPONDE EL PATRONO: DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS A LA FUNDACIÓN

En este tema no hay muchas cuestiones dignas de relevancia distintas de las que en general puedan existir acerca de los conceptos de daño, perjuicio, e indemnización. No obstante, analizaremos algún punto concreto:

¿La indemnización alcanza al daño producido, o también al beneficio que se deja de percibir —lógicamente en los casos en que esta duda se plantee—, únicamente al *damnum emergens* o así mismo al *lucrum cesans*? Aunque la legislación habla de «daños» (así, únicamente *ad exemplum*, el art. 14 RPFV) la respuesta inmediata sería que no hay razón para limitar la cuantía de la indemnización, o los conceptos indemnizables, por el hecho de que se trate de una fundación la perjudicada. Acaso alguien podría intentar matizar que, dado que la fundación no persigue el lucro, tal vez quepa defender que no hay por qué indemnizar la falta de obtención de lucro cuando ello se deba a una acción u omisión reproducible, perseguible. No obstante, creo que esta matización no es correcta: entiendo que aunque la fundación no tenga en sí ánimo de lucro, puede perfectamente esperar obtener beneficios de ciertas actuaciones (por ejemplo, encaminadas a la obtención de una subvención), operaciones, participaciones societarias, etc, y dicho lucro esperado ser necesario, o conveniente, para el propio sostenimiento de la fundación y para dar mejor cumplimiento a sus fines fundacionales.

Más claro resulta en otros preceptos aducibles, como en la legislación cántabra, aragonesa o la valenciana, pues el art. 2.2 f) PRFC, como el 2.2.j ACA o el 11. g) RPFV, cuando regula las funciones del protectorado, incluye la de ejercer la acción para exigir responsabilidad por «daños y perjuicios».

IV. LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD FRENTE AL PATRONO

Como veíamos, la acción de responsabilidad se entabla en nombre de la Fundación y ante la **jurisdicción** ordinaria, de los tribunales y jueces civiles. El procedimiento adecuado es el declarativo que le corresponda según cuantía. No obstante, cabe interponer esta acción, para la exigencia de la responsabilidad civil a que haya lugar, al hilo de un procedimiento penal, cuando la actuación del patrono, con daño para la fundación, pueda ser constitutiva de delito.

Mientras se dilucida la cuestión, una vez entablada la acción, cabe (art. 16.3 LF) la suspensión del patrono en el ejercicio de su cargo, decisión que deberá ser adoptada por el juez (el competente es el que esté conociendo de la acción de responsabilidad interpuesta). También, 16.3 LFPV, entre otros.

La **legitimación activa** le corresponde o bien al órgano de gobierno de la Fundación, el patronato (quien, en la legislación gallega —art. 14 RPFG— no podrá transigir o renunciar a la acción interpuesta sin la autorización del protectorado, lo que revela cierta desconfianza hacia la determinación del patronato que «acusa» a uno de sus miembros), o bien al protectorado (por todas, art. 2f) PRFC). El patronato podrá ejercer la acción únicamente previo acuerdo motivado, y en la adopción de tal acuerdo no participará el patrono afectado (así, en la LF o en 12.2.a LFCA, por todas). En cambio, el protectorado podrá ejercerla «en todo caso» (art. 32.3 LF) por los actos del artículo 15.2, «así como para instar el cese de los patronos en el supuesto contemplado en el artículo 16.2.d), y para impugnar los actos y acuerdos del patronato que sean contrarios a los preceptos legales o estatutarios por los que se rige la Fundación».

Cabe poner este artículo en relación con el 22.7 RF, que incluye, entre las funciones del protectorado, el ejercitar las acciones de responsabilidad que procedan a favor de la fundación frente a los patronos; instar judicialmente el cese de los patronos por desempeño del cargo sin la diligencia prevista por la Ley; impugnar los actos y acuerdos del patronato que sean contrarios a la Ley o a los Estatutos; e instar de la autoridad judicial la intervención de la fundación cuando concurran las circunstancias previstas en el art. 34 LF.

Uno de los supuestos específicos en que el protectorado podrá ejercitar esta acción es el establecido en el art. 9.4, último párrafo, RF, para el caso de que «no obstante ser requerido para ello, el patronato no pusiera a la venta» las participaciones mayoritarias en sociedades mercantiles personalistas que formen parte de la dotación fundacional (dada la redacción, no se configura como un deber del protectorado, sino como una facultad que ejercerá o no en función de lo que estime conveniente, atendidas las circunstancias).

Cabe plantearse si pueden uno o varios patronos, individualmente considerados, ejercitar la acción. En principio, acaso la respuesta deba ser negativa: quien tiene la representación de la fundación es el patronato, como órgano, y no uno o varios de sus integrantes en sí considerados (entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 1996: «la representación legal de la fundación... corresponde colectivamente al patronato y no a sus miembros individualmente»). Esto, además, es meridiano cuando esos patronos votaron afirmativamente en la adopción del acuerdo contrario a los intereses de la fundación o a la ley o los estatutos. Y digo que es meridiano porque al hecho de no representar a la fundación (ni al patronato) individualmente hay que añadir el que según la LF (art. 15) aquellos miembros del patronato contra quienes se ejercite la acción de responsabilidad no deben formar parte en la reunión en que se adopte el acuerdo de ejercitar la acción. Esto es, quien actuó negligentemente, sin diligencia, o contra ley o estatutos, no puede adoptar el acuerdo de ejercitar la acción (lo que, por otra parte, aunque moralmente plausible, sería

un absurdo jurídico). Cuando se trate de uno o varios patronos que no asistieron a la reunión del patronato en que se adoptó el acuerdo contrario a las exigencias legales o estatutarias, o que en dicha sesión votaron en sentido negativo a la adopción del acuerdo, tampoco veo claro que puedan tener legitimación activa. Posiblemente la solución más segura sea la de que en todo caso los patronos (uno o varios, individualmente considerados) debieran poner el hecho (aunque sea mera «fundada sospecha de graves irregularidades en el cumplimiento de sus deberes por parte de uno o varios de los miembros del órgano de gobierno de la fundación», art. 11 RPFG) en conocimiento del protectorado, para que sea éste quien, con la legitimación activa que en todo caso tiene, ejercite la acción de responsabilidad que aquí estudiamos. Lo que no quita para que defendamos como más lógico que cualquier miembro del patronato, dado que su obligación principal es la de actuar siempre en beneficio e interés de la fundación, tuviera legitimación activa. Acaso, eso sí, pudiendo el juez adoptar las medidas cautelares o imponer las garantías que estime oportunas.

Claro está que cabe complicar un poco la cuestión, pensando en el supuesto de que todos los miembros del patronato (o un número tal que el resto no supongan *quórum* a los efectos de la adopción de acuerdos del patronato) hubieran votado afirmativamente el acuerdo lesivo para la fundación. En este caso de acuerdo adoptado por todos los patronos, parece claro que sólo el protectorado está legitimado para ejercitar la acción. En caso de falta de *quórum* si se descuentan los patronos afectados, en principio los patronos restantes únicamente podrían dirigirse al protectorado para que éste ejercitara la acción. Salvo que se pueda interpretar que en este caso los patronos contra los que se ejerce la acción quedan excluidos, no sólo de la reunión en que se adopte el acuerdo de ejercitar la acción de responsabilidad, sino también del cómputo a efectos del *quórum* necesario para ese acuerdo.

Otro *quid* es el de aquellos casos en que los patronos contra quienes se ejercite la acción de responsabilidad sean aquellos que forman parte del patronato como miembros natos, en su cualidad de representantes de la Administración que, a su vez, constituya el protectorado de la fundación. Si estos patronos son minoría en el patronato, no hay problema: los restantes patronos adoptan el acuerdo de ejercitar la acción, y lo hacen contra los patronos afectados (entendiendo que contra ellos, en tanto que personas físicas, y no contra la Administración, contra el protectorado, pues se pretende exigir responsabilidad a los patronos por un acuerdo o actuación de éstos, y no al protectorado por una acción u omisión suya). Pero si estos patronos son mayoría, nos hallaríamos ante un callejón sin aparente salida: los patronos restantes no pueden ejercitar la acción de responsabilidad por no existir el *quórum* suficiente para actuar en representación de la fundación, y si se dirigen al protectorado para que éste ejercite la acción, se estarían dirigiendo a la misma Administración a cuyos miembros quieren exigirle la responsabilidad, y probablemente incluso a las mismas personas físicas. Callejón sin salida completamente cerrado si todos los miembros del patronato lo son en tanto que representantes de la Administración que constituya el protectorado de la fundación.

En conclusión, lo que nos parece razonable es considerar que uno solo de los patronos puede por sí solo iniciar el procedimiento judicial para la exigencia de responsabilidad a otro u otros patronos. A pesar de que la LF no parece permitirlo. Quizás a partir de distintos preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil se pueda argumentar con más fundamento en el sentido aquí sostenido, si bien en su artículo 4 establece que su aplicación es supletoria, y además en el art. 7.4 se dispone que «por las personas jurídicas comparecerán quienes legalmente las representen» (y ya vimos que con la LF en la mano esto sólo cabe predicarlo del patronato —o el protectorado en su caso— y no de un patrono individualmente considerado).

La LFPV añade unos matices interesantes (art. 15.4). De un lado, la acción podrá ser interpuesta por el Protectorado «por propia iniciativa o a solicitud razonable de quien tenga interés legítimo», lo que permite dar solución a alguno de los problemas que para la LF hemos señalado aquí. Si bien no se establecen consecuencias para la inacción del Protectorado a pesar de la iniciativa de esos interesados legítimos (que bien podrían ser miembros del patronato, por ejemplo). Además, especifica que esta acción «también podrá ser ejercitada... por el fundador, cuando la actuación de los miembros del órgano de gobierno sea contraria o lesiva a los fines fundacionales». Lo que nos lleva a plantearnos si este derecho, o esta acción para la que está legitimado activamente el fundador, correspondería o no a los herederos del fundador, en caso de fallecimiento de éste, entendiendo que la respuesta, con matices que no hacen al caso en esta sede, debe ser negativa. Por su parte, el art. 12.3. LFC o el 17.2 LFG incluye como legitimados activamente a «aquellos que sean legitimados de acuerdo con las leyes» (el art. 12.2.c LFCA en el mismo sentido y casi con igual literalidad), si bien sin dar mayores indicaciones acerca de quién deba considerarse incluido en este grupo indeterminado, que probablemente no exceda de los que hemos ido viendo al glosar la legislación nacional. El 11.1 RPFG in fine añade que «los beneficiarios de la fundación podrán asimismo poner en conocimiento de sus órganos de gobierno y del Protectorado la existencia de tales irregularidades», lo que no supone una legitimación activa ante los tribunales de —potencialmente— cualquier tercero, pero sí desde luego una asignación de papel activo en la persecución de las irregularidades de los patronos de las fundaciones gallegas, si fuere tal el caso. Más aún cuando el art. 15 RPFG añade que esto se entiende «sin perjuicio de poder entablar personalmente las acciones de indemnización que les correspondan por los actos del órgano de gobierno o de sus miembros que lesionen directamente sus derechos o intereses legítimos».

En cuanto a la relación entre la **acción de responsabilidad del patrono y el Registro de Fundaciones**, la interposición de la acción de responsabilidad contra todos o algunos de los patronos es, con arreglo al artículo 3.g) RRF, uno de los actos que se inscribirán en el Registro de Fundaciones. Ello ocurrirá cuando lo ordene así el Juez al admitir la demanda. También se inscribirá la resolución judicial dictada al efecto. Resolución que deberá ser firme. En el mismo sentido, el 16.4 LFPV, 22 c RPyRFPV, 28.4 y 29.2 RFAA, 3.6 RFCL, etc.

Origen y evolución de la Administración Parlamentaria

Sumario: I.- INTRODUCCIÓN: FUNDAMENTO DE LA AUTONOMÍA NORMATIVA, ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTARIA DE LOS PARLAMENTOS. II.- FUNDAMENTO HISTÓRICO DE LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA. III.- INICIO Y PROCESO DE FORMACIÓN HISTÓRICA DE LAS ADMINISTRACIONES INTERNAS DE ALGUNAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS: EL BRITÁNICO, EL EJEMPLO FRANCÉS. 1. Antecedente británico. 2. El ejemplo francés. IV.- LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTARIA DE LAS CORTES GENERALES. 1. Origen y evolución. 2. Situación actual.

I. INTRODUCCIÓN: FUNDAMENTO DE LA AUTONOMÍA NORMATIVA, ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTARIA DE LOS PARLAMENTOS

Los Parlamentos precisan para el ejercicio de sus funciones constitucionales salvaguardar su independencia. Esta independencia en el ámbito jurídico, se traduce en un conjunto de facultades singulares a favor de estas Asambleas Legislativas que les permite regular y gestionar por sí mismas la organización y la actividad que hacen materialmente posible el desarrollo de sus tareas constitucionales.

Estas facultades singulares que, en la tradicional terminología anglosajona, son comúnmente conocidas como «privilegios» de las Cámaras, y que al ser importados a la Europa Continental pasaron a denominarse «prerrogativas parlamentarias», constituyen el contenido esencial del principio de «autonomía parlamentaria»¹.

La autonomía parlamentaria pues, cabe definirla como «el conjunto de facultades de que gozan las Asambleas Legislativas para regular y gestionar por sí mismas todas las actuaciones que realizan en el cumplimiento de sus fun-

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

Directora de Gestión Parlamentaria.

¹ Vid. José Luis Peñaranda Ramos, «Artículo 71, la dimensión actual de las prerrogativas parlamentarias», Comentarios a la Constitución Española, dirigidos por Óscar Alzaga, Tomo VI, p. 329.

ciones, sin injerencia de otros órganos del Estado», proyectándose concretamente en ámbitos como:

- La regulación de su organización y funcionamiento interno, en orden a la aprobación de normas, generando su propia autonormatividad.
- La aprobación de sus propios presupuestos, en el ejercicio de su autonomía presupuestaria.
- El gobierno interior, del personal a su servicio.
- El establecimiento de su propio régimen administrativo.

La mayor parte de la doctrina entiende que todas estas prerrogativas pueden ser comprendida en la primera de ellas, **la de autonormatividad**, si ésta es entendida en sentido amplio, en el que genera la norma que configura los Estatutos, el Reglamento que la propia Cámara se dota a sí mismo ².

Si bien es necesario que la Norma Fundamental o Constitución fije las directrices orientadoras del Parlamento, también lo es que otra norma pormenore más en detalle las reglas que han de presidir la vida interna de cada Asamblea, de ahí la necesidad del Reglamento parlamentario, verdadero código o conjunto de disposiciones que determinan el orden y el método que han de seguirse en los trabajos de la Cámara ³.

Además, para algunos, hay otra nota que sirve para apreciar la significación e importancia política atribuido a este género de regulaciones. Cuando se tiene poca fe en el Parlamento, no se deja en libertad a cada cuerpo Colegislador para que acuerde su ley interna, sino que se reserva este cometido a una verdadera ley formal, o se arroja esa función al propio poder ejecutivo como ocurrió en los dos Imperios franceses o en nuestra Ley de 1857. En cambio, si se profesa afecto y respeto a la institución parlamentaria, se reconoce a cada Cámara la facultad de regular su vida interna, garantía o privilegio, que constituye la mejor defensa para la independencia semisoberana del organismo.

Como afirma Mancella, el reglamento parlamentario no tiene únicamente normas de procedimiento legislativo integradoras de aquellas ya contenidas en la Constitución, sino que ejercita también una función innovadora en sentido absoluto cuando regula instituciones y procedimientos que no tienen un marco constitucional específico, y que se derivan del papel del Parlamento en el sistema Institucional, y procedimientos que han surgido al hilo de la vida parlamentaria y son regulados por primera vez en los Reglamentos de las Cámaras.

Por tanto, el ámbito material de los mismos abarca desde la constitución y organización de la Cámara hasta el procedimiento de relaciones de ésta con otros órganos constitucionales, pasando por el examen de incompatibilidades parlamentarias, la elaboración del orden del día, etc.

² Vid. Pérez Serrano, «Manual de teoría política».

³ Vid. Op. cita de Pérez Serrano, p. 772 y ss.

Estamos ante un tipo de normas que Punset califica como normas de emanación necesaria, puesto que sin ellas se haría imposible el funcionamiento del Poder Legislativo. Wilson sostuvo que la instauración del gobierno congresional en EE.UU. se debió al desarrollo del sistema de Comisiones, establecido por el reglamento de las Cámaras. Y nada menos que el paso del mandato imperativo al representativo se instrumentó a través del Reglamento de la Asamblea en plena Revolución Francesa.

En efecto, la doctrina y la práctica siempre han señalado, que la facultad de gozar de plena autonomía para la Cámara se encuentra implícita en el poder reglamentario que, como escribe Arcoleo⁴, es inherente a cada Asamblea, porque deriva de la naturaleza misma de sus funciones, sin prescindir de su eventual declaración formal en los Estatutos, y que, de otro lado, algunas Constituciones como la Española en su artículo 72.1, o el artículo 61 de la Constitución Italiana atribuyen expresamente.

En esta misma línea, en sus célebres *«Comentarios al Estatuto»*, Racioopi y Brinelli proclaman que *«el derecho de determinar el modo en el que cada Cámara había de ejercitar sus propias atribuciones, está comprendido en el poder de determinar con plena autonomía los medios económicos y administrativos para el ejercicio de las propias funciones, así como el derecho de aprobar su propio presupuesto y organizar sus propios servicios internos»*.

Por ello, aunque han surgido hoy en día ciertas discrepancias entre los autores de derecho público, en torno al carácter o naturaleza y la eficacia jurídica de la normativa interna de cada Asamblea legislativa⁵, todos, sin embargo, coinciden en afirmar la importancia de esta potestad así como en el reconocimiento de la extensión de la misma para regular todo lo necesario para garantizar la autonomía de las Asambleas. Así, por ejemplo, en Francia, señala Esmein⁶ que: *«puede (el reglamento) hacer todo lo necesario para asegurar el funcionamiento interior de la Asamblea»*; en Inglaterra, Anson⁷ proclama el mismo principio, y en Alemania, Rönne⁸ declara que *«la Constitución pone directamente en la mano de cada una de las Cámaras la facultad de aprobar su propio Reglamento y de proveer a su disciplina interna otorgando en la esfera de la Cámara un ilimitado poder de autonomía»*, doctrina ésta seguida en España por muchos autores como

⁴ Vid. Arcoleo, *«Diritto Costituzionale»*, Napoli, 1904, p. 377.

⁵ Respecto a la naturaleza jurídica de los Reglamentos Parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del derecho existen numerosas obras, de las que cabe citar, entre otras, las siguientes: *«Los Reglamentos de las Cámaras»* de José María Gil Robles y Gil Delgado, en la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Volumen I, Las Cortes Generales; también Fernando Santaolalla en su *«Manual de Derecho Parlamentario»*; Fernandez-Carnicero González en *«Los Reglamentos Parlamentarios y el Ordenamiento Jurídico»* en la *Revista de Derecho político* n° 9, Primavera de 1981; Benigno Pendás en su artículo *«Esbozo de una construcción principalista del Derecho Parlamentario»*; Martínez Elipe *«Fuentes del derecho parlamentario»* en la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Volumen III, Las Cortes Generales.

⁶ Vid. Esmein, *«Elementos del derecho constitucional francés y comparado»*, París 1921, p. 368.

⁷ Vid. Anson, *«Ley y práctica constitucional en Inglaterra»*, París, 1903, Tomo I, p. 203.

⁸ Vid. Rönne, *«das Staatsrecht der preussischen Monarchie»*, Leipzig, 1881, I, BAND, s 325-326.

Díez Picazo o Santaolalla⁹, e incluso aceptada y reiterada por la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional¹⁰.

Sin embargo, y en la práctica, la autonomía normativa no siempre incluye a la autonomía administrativa y presupuestaria, los estudios de la Unión Interparlamentaria revelan que la autonomía de los Cuerpos Legisladores puede medirse en primer término por los grados de autonomía administrativa y financiera de que cada Cámara efectivamente goza ya que, en el ejercicio de tales facultades, el Parlamento puede dotarse de los medios normativos y logísticos imprescindibles para asegurar la libertad de acción y decisión necesaria en el ejercicio de sus funciones constitucionales.

El reconocimiento de **la autonomía financiera** aunque suele hallarse frecuentemente proclamado en los Reglamentos internos, a veces viene atribuida bien por leyes especiales dictadas al efecto, como sucede por ejemplo en Francia o en el Reino Unido, o bien en la Norma Fundamental, como por ejemplo en España, según la prescripción contenida en el artículo 72.1 de la Constitución Española.

Por otro lado en los regímenes bicamerales, el principio en virtud del cual la cifra e importe de la dotación presupuestaria de una de las Cámaras del Parlamento no debe ser discutida por la otra, no consta en una norma escrita ni está previsto en los Reglamentos ni en ninguna otra Ley; es una práctica de simple conveniencia, dotada de un sentimiento de reserva y respeto por la autonomía de la otra Cámara, y consagrada de forma consuetudinaria.

Esta autonomía presupuestaria hay que entenderla como la que proporciona a la Cámara la suficiencia económica precisa para atender sus gastos, permitiéndola disponer de unos recursos propios con los que cubrirlos, recursos que no se obtienen directamente sino que dependen, básicamente, de las transferencias que se efectúen desde los Presupuestos Generales del Estado, con cargo a los ingresos comunes que éste percibe. No obstante a las Cámaras sí les corresponderá establecer la dotación global que les ha de ser transferida para afrontar sus propios gastos durante el ejercicio económico presupuestario, así como la forma de distribución de los mismos.

Lo más usual es que el presupuesto de la Cámara sea aprobado por el Pleno; la propuesta inicial suele ser preparada por los servicios administrativos, los cuestores o incluso, por el Presidente, seguidamente el proyecto es estudiado por la Mesa o por un órgano específico, que puede ser una Comisión y, finalmente, el presupuesto es sometido al Pleno para su aprobación, tal es el caso de Alemania, Bélgica, Grecia o Italia.

En otros casos, el Presupuesto es aprobado directamente por una Comisión específica de la Cámara, como en Dinamarca o en el Senado español. Y no faltan ejemplos de aprobación directa de este presupuesto por los órganos rec-

⁹ Vid. Díez Picazo, Op, Cita pp. 73 y ss. También se refieren a este tema, Fernando Santaolalla, «Derecho Parlamentario Español», 1990, pp. 165 y ss.

¹⁰ Vid. Sentencias del Tribunal Constitucional 139/1988.

tores de la Cámara, como en el Congreso de los Diputados en España, o en la Asamblea de Madrid.

Algunos autores¹¹, realizan una interesante graduación de la autonomía financiera.

El grado máximo de autonomía financiera, se situará en aquellos Parlamentos que elaboran y aprueban por sí mismos sus presupuestos sin intervención decisoria del Gobierno, como en el caso de Bélgica, Dinamarca, España, Italia, etc.

Un segundo grado, lo ocupan los países como Austria o el Reino Unido en los que los presupuestos de las Cámaras siguen el mismo procedimiento que un presupuesto ministerial y, en consecuencia, requieren del acuerdo del Ejecutivo y, en particular, del Ministerio de Hacienda o de Presupuestos.

Y por último, el tercer grado en la escala, corresponde a países como Alemania donde interviene decisoriamente el Gobierno en la aprobación del presupuesto parlamentario.

Al igual que la aprobación, toda la organización y disposición de los fondos consignados en los presupuestos internos de las Asambleas están completamente sustraídos de cualquier aprobación o injerencia de órganos extraños a la Cámara a las que el presupuesto se refiere. La autonomía de la Administración interna de las Cámaras es tan plena y absoluta que sus actos no están sujetos al control del órgano supremo constitucionalmente encargado de la vigilancia de toda la Administración del Estado, normalmente denominado el Tribunal de Cuentas, salvo en algunos casos como el francés.

Las Asambleas legislativas tienen, de otro lado, la exclusiva disponibilidad y administración de los locales necesarios para sus reuniones y para el funcionamiento de sus servicios; prerrogativa ésta no superflua para su preeminencia y que en otros Estados se ha revelado incluso necesaria para el mantenimiento de su independencia.

Finalmente, y en cuanto a **la autonomía administrativa** de las Cámaras, cabe señalar que ésta supone para las Cámaras la posibilidad de contar con sus propios aparatos burocráticos de apoyo, integrados por un personal libremente reclutado y únicamente sometido a las normas de la Cámara en la que presta servicio.

Algunos autores, como Carlos Finzi¹² afirman que la autonomía administrativa de las Asambleas Legislativas tiene su fundamento racional en la oportunidad, e incluso en la necesidad, de sustraer la acción de estos órganos constitucionales del Estado de las influencias y turbulencias a las que puedan estar expuestas. Todos los trabajos preparatorios de las discusiones verbales, así como las reseñas oficiales de las deliberaciones y discusiones, la

¹¹ Vid. José Joaquín Mollinedo Chocano, «La autonomía administrativa y financiera de los Parlamentos de la Unión Europea y del Parlamento Europeo», Ed. Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, 1997, pp. 98 a 100.

¹² Vid. Carlos Finzi, «L'Autonomia Amministrativa ed economica delle Assemblée Legislative», Camere Deputati, Segreteria Generale, 2 de octubre de 1980, p. 13.

custodia de sus archivos y todo lo necesario para su libre funcionamiento, no pueden ser encargados, sin merma de su dignidad a funcionarios sobre los que ejerciera un control directo o indirecto otro órgano normalmente sometido al plácet o control de las Asambleas. Así, será a la Cámara legislativa a la que corresponda de forma exclusiva el diseño de sus órganos de dirección, la definición de su estructura organizativa, las normas por las que debe reclutarse y regir el personal que estará a su servicio, los medios materiales y económicos necesarios para su funcionamiento y, en general, toda la regulación cotidiana de los asuntos tratados por su aparato administrativo. Esto es, se trata de garantizar que su administración estará exclusivamente al servicio de la Cámara.

La Administración parlamentaria es material y formalmente independiente de las Administraciones de los demás poderes del Estado y especialmente del Ejecutivo, quedando sometida en todo caso al gobierno único de la Cámara respectiva, ejercido a través de sus órganos rectores: el Presidente, la Mesa o una Comisión determinada.

Entre nosotros, como también en otras naciones, esta autonomía suele encontrar su consagración oficial en los Reglamentos internos de las Cámaras, que no se han limitado a disciplinar todo lo que se refiere a la constitución y a la forma de ejercicio de la actividad política y legislativa de las Cámaras, sino que han extendido con diversas peculiaridades, su ordenamiento al ámbito interno administrativo, pudiendo ser complementados por otras normas internas de carácter administrativo debidamente aprobadas¹³.

Como consecuencia de esta prerrogativa cada Asamblea organiza sus propios servicios como mejor considera, con la más amplia libertad en la selección de sus propios servidores y en la determinación de su estatuto jurídico.

Desde otro punto de vista es necesario recordar que estas Administraciones internas, reducidas en sus dimensiones, que dotan al Parlamento de total autoridad sobre su aparato burocrático así como sobre su personal están escasamente proyectadas al exterior y, aunque en el ejercicio de sus funciones dictan actos materialmente administrativos, no están sometidas *ope legis* al derecho administrativo, ni son Administraciones que tienen, como las Generales, el fin de prestar servicios a los ciudadanos, sino que se orientan exclusivamente a servir de apoyo a los órganos de quien dependen¹⁴.

Curiosamente y por las anteriores consideraciones, se las ha denominado por algún sector doctrinal español con el nombre de Administraciones medievales¹⁵.

¹³ Vid. Arangio Ruiz, «Instituzione di diritto costituzionale», Torino, 1913, p. 428.

¹⁴ Vid. Benigno Pendas García, «La Administración Parlamentaria», *Enciclopedia Jurídica Básica*, Volumen IV, 1995, p. 322 y 323.

¹⁵ Vid. Baena de Alcazar, «La Administración en la Constitución» CEC, Madrid, 1980, p. 52. O también, Gómez Rivas, «Administración Parlamentaria», *Diccionario de terminología Científico Social, Aproximación Crítica*, Madrid, 1988, pp. 20 a 25

II. FUNDAMENTO HISTÓRICO DE LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA

Históricamente se estimó que la independencia del Parlamento frente a las prerrogativas de la Corona no quedaba garantizada si éste no podía definir y regular sus propias prerrogativas y las de sus miembros, así como su funcionamiento interno. En Inglaterra, como veremos más adelante, fueron las facultades judiciales de la Cámara de los Lores las que proporcionaron las primeras normas y usos de procedimiento. En Francia, donde los Estados Generales no se reunían desde 1614, tuvieron que dotarse de normas nuevas en 1789 para comenzar los trabajos parlamentarios. Sieyès fundamentó la potestad de autonormatividad de la Asamblea en la teoría del Poder Constituyente, que terminó siendo reconocida por el Rey, a cambio del reconocimiento parlamentario de otras tantas prerrogativas regias. En España igualmente, por el desuso y olvido de las antiguas prácticas de las Cortes, la Junta Central hubo de utilizar en 1808, en aplicación analógica, usos judiciales españoles y parlamentarios extranjeros, y finalmente encargó a una Comisión la redacción de su propio reglamento parlamentario.

Así pues, el principio de autonomía parlamentaria fue asumida por el Estado Liberal como uno de sus elementos esenciales, e incluso fue elevado a rango constitucional, como se demuestra con su aparición en la Constitución Norteamericana de 1787 y, en el ámbito europeo, en la Constitución Belga de 1813; o en el Estatuto Albertino de 1848. El Presidente Pinneli, en la Cámara subalpina, recordaba el 29 de abril de 1850, que el Estatuto establecía que cualquiera de las dos Cámaras por medio de un Reglamento debía regular y vigilar el ejercicio de sus atribuciones, especificando que, *«entre las atribuciones de la Cámara se encuentra la de proveerse a sí misma»*; y en la sesión de 24 de noviembre de 1852, el Presidente del Consejo, Cavour, reconocía que: *«la Cámara tiene un derecho absoluto de regular su propio presupuesto, y los otros poderes del Estado no deben tomar parte en su discusión»*; afirmación ésta que encontró un complemento en el informe del diputado Fagiuoli que, en relación con el proyecto de las leyes referidas a los funcionarios del Estado, advertía: *«Es natural que los empleados de las dos Cámaras del Parlamento permanezcan fuera de la órbita de estas leyes, dada la autonomía de las Cámaras legislativas, consagrada en el artículo 51 del Estatuto, que comprende también el nombramiento y disciplina de los propios funcionarios»*.

Por contra, el constitucionalismo francés nunca ha recogido formalmente esta prerrogativa, aunque haya sido la práctica constante en sus periodos de régimen liberal hasta la V República.

El desconocimiento material de estas prerrogativas parlamentarias, coinciden, con regímenes menos liberales o sencillamente dictatoriales, como ocurrió en el Directorio, en el Segundo Imperio en Francia, o en el régimen Salazarista en Portugal. Por su parte las constituciones comunistas han adop-

tado posturas muy distintas al respecto, que van desde su reconocimiento expreso a su olvido ¹⁶.

Este principio de autonomía parlamentaria se rastrea también en el derecho histórico español. La regla general ha sido su reconocimiento tanto en las constituciones moderadas como progresistas, así en las monárquicas como en las republicanas.

Pero el fundamento de la autonomía ha variado al compás de la evolución del propio modelo de Estado. Si en sus orígenes se justificaba en la necesidad de garantizar los propios privilegios y prerrogativas de la Cámara nobiliaria para velar por su propio interés y por el de sus miembros, frente a los de un monarca de pretensiones absolutistas, más tarde con el triunfo del Parlamento sobre el supuesto derecho divino de los reyes y con su ubicación en el centro del sistema político, la autonomía de las Cámaras se conectó con el principio de división de poderes y todavía más radicalmente, con el de soberanía del propio Parlamento, concebido como órgano soberano, representativo y ejerciente de la soberanía nacional. Algunos autores, como Pizzorusso ¹⁷ consideran que la puesta en práctica de tales técnicas de autonomía, no se produjo casi nunca en circunstancias tales que expresaran una separación neta de las instituciones preexistentes, en la mayor parte de los países, la afirmación de estas prerrogativas coinciden con el desarrollo del propio Parlamento que, del régimen monárquico, pasa a un régimen mixto —cuyas fuentes de legitimación eran el poder ejecutivo, y el legislativo— y, posteriormente al régimen parlamentario, legitimado exclusivamente en la voluntad popular.

Esta evolución se aprecia claramente en el caso de la autonomía administrativa. En los inicios estos aparatos administrativos al servicio de las Cámaras, al igual que los propios Parlamentos, no tenían consolidada su permanencia temporal. Se forma como órgano matriz el Pleno de la Asamblea y éste fue el órgano de gobierno por antonomasia. Conforme dentro del Pleno, se van consolidando las figuras de Presidente, Secretarios y Cuestores, serán éstos los que asuman las tareas administrativas y dirijan el aparato burocrático de su Cámara; cuando surgen las Comisiones y con ellas el proceso de complejización de los Parlamentos, éstas en el ámbito de gobierno administrativo, también cobrarán un claro protagonismo, ejemplo típico es en España la Comisión de Gobierno Interior.

Pero si en un principio esta Administración parlamentaria estaba integrada, exclusivamente, por órganos de naturaleza política que dirigían al personal laboral contratado, al consolidarse el Parlamento y crecer en funciones, también va a crecer el personal a su servicio, cada vez más cualificado y con carácter permanente, bajo las órdenes no sólo de órganos de naturaleza política, como la Presidencia, Mesa y/o Comisiones, sino también bajo las órdenes de órganos de naturaleza técnica, como las Secretarías Generales.

¹⁶ Vid. artículo de Torres del Moral en «Los Comentarios a la Constitución» de Óscar Alzaga.

¹⁷ Vid. Alessandro Pizzorusso, «Recientes tendencias del Parlamentarismo», *Revista Vasca de Administración Pública*, 1994, pp. 107 y ss.

III. INICIO Y PROCESO DE FORMACIÓN HISTÓRICA DE LAS ADMINISTRACIONES INTERNAS DE ALGUNAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS: EL BRITÁNICO, EL PRECEDENTE FRANCÉS

1. El desarrollo británico

Ciertamente, en la mente de cualquiera que se proponga indagar sobre el ambiente histórico en el que se inició el proceso de formación de la administración autónoma de las Asambleas legislativas, surge el pensamiento espontáneo de retrotraerse a Inglaterra, cuya Constitución, en sus grandes líneas, no sólo ha precedido a todas las otras en más de cuatro siglos, sino que al ser la primera en importancia y originalidad, les ha servido de modelo más o menos directamente. Ocurre en ocasiones que es difícil averiguar el verdadero significado de alguna disposición que los posteriores imitadores no han comprendido bien o que incluso conscientemente han desviado de su primitivo objeto. Como señala Arcoleo¹⁸, son distintos los principios que informan los ordenamientos liberales que aquellos que recoge la historia de las antiguas constituciones, debido a la diversa naturaleza del Estado y la sociedad.

Los Estados Generales en Francia, las Cortes en España, los Estados o Dietas en los países germánicos y otras Asambleas similares no pueden ser considerados sustancialmente iguales a las modernas instituciones representativas, toda vez que cada uno de los órdenes en que las primeras se dividían representaban y defendían sobre todo sus propios privilegios particulares. Constituyéndose en divisiones y órdenes totalmente desconocidos en los Parlamentos modernos, lo que no es sino un reflejo de la diversidad de estructuras de los Estados medievales, constituidos mediante grupos supraordenados, cada uno sujeto, a un tiempo, de obligaciones frente a la autoridad superior y con poderes de imperio sobre las personas físicas y jurídicas que en ellos se recoge. Así no podían, en puridad definirse como parlamentos sino como una asamblea de jefes de señores locales o de electos de cada grupo, de cuya conjunción surgía la ficción del Estado (muy significativa a este respecto en el concepto inglés de Crown).

De otra parte, a pesar de la diversidad de sus funciones el Parlamento Medieval tenía atribuciones importantísimas como el derecho de aprobar los impuestos (de ahí que el principio «There are not taxes without representation» se convirtiese en la razón de ser primordial de estas Asambleas medievales). Pero el centro de la vida del Estado se incardinaba en la Monarquía. Las Asambleas no tenían vida duradera y continua, no eran en modo alguno parangonables a los modernos Parlamentos, por lo que no es posible pensar en encontrar precedentes de una autonomía administrativa y económica, y aún más en unos tiempos en los que toda la materia de administración públi-

¹⁸ Vid. Arcoleo, Op. Cita. p. 153.

ca y todos los poderes en general estaban centrados en la mano del soberano, sin que existiese ningún límite preciso a los poderes y facultades de sus agentes.

El Derecho Administrativo es, de hecho, una construcción moderna, lo que no ocurre con el Derecho Civil, que hunde sus raíces en el pasado; pudiendo decirse, como ha observado Romano¹⁹, que la fecha de su nacimiento coincide con la de la Ley francesa de organización administrativa de 28 de abril del año VIII.

En Inglaterra, sin embargo, no se aprecia como en el continente, entre el Parlamento medieval y el moderno un hiato, representado por el absolutismo regio; sino que los Comunes y los Lores aparecían investidos (salvando las lógicas distancias) de poderes similares a los que hoy en día gozan. De otra parte, en la segunda mitad de siglo XVI, durante el largo reinado de Isabel, fue solemnemente proclamado que las Cámaras representaban a todo el pueblo y no a las clases singulares, y desde entonces, todo el Derecho Público inglés se ha ido desarrollando en torno a esta consideración. Y sobre todo, es destacable que la separación de poderes que en el continente se perfiló durante la Revolución Francesa, en Inglaterra, sin embargo, había sido asumida mucho tiempo atrás, siquiera de modo incompleto, en la regulación y en la práctica del gobierno, tanto que Locke²⁰, precedente de Montesquieu, no formuló esta teoría mediante un razonamiento abstracto, sino que se limitó a reproducir simplemente las líneas esenciales de la Constitución inglesa, toda vez que la separación de poderes había sido proclamada en Inglaterra de un modo preciso y completo en la primera Constitución escrita que hemos conocido en los tiempos modernos, el Instrument of Government, de Cromwell en 1654 durante su protectorado.

Si hoy en día se considera a Inglaterra la cuna del régimen representativo, más aún debe ser considerada la tierra clásica de toda la autonomía en el campo de la administración pública. Y por tanto, la teoría de que las instituciones parlamentarias y el germen de la autonomía administrativa y económica de las Cámaras legislativas se encuentran en ese país, se presenta como la más natural²¹.

La evolución inglesa obedece a la tenacidad con que a través de los siglos, los Comunes y los Lores han luchado, no sólo para salvaguardar, sino para extender aún más sus privilegios en el marco de las peculiares características sustanciales y formales de todas las instituciones políticas inglesas.

Conviene, sin embargo, no desconocer que si bien los principales fundamentos sobre los que se ha constituido nuestro derecho público moderno provienen de Inglaterra, no es menos cierto que han sido modificados en una lenta y progresiva elaboración realizada en Francia, donde tanto la teoría de la escuela de Montesquieu como las numerosas revueltas ocurridas entre 1789 y

¹⁹ Vid. Santi Romano, «Curso de derecho administrativo», Padua, 1930, p. 21.

²⁰ Vid. Locke, «Essay on Civil Government».

²¹ Vid. Carlos Finzi, Op. Cita, p. 34.

1830, expoliaron a los institutos constitucionales ingleses de su carácter tradicional, y fueron adaptados con formas nuevas a los nuevos tiempos y al distinto clima social y político a los que habían sido trasplantados.

Un elemento esencial de evolución de las instituciones políticas y sociales es su adaptación a su época y a su ambiente. Nuestro ambiente político y social, como en general el de todos los Estados de la Europa continental era, en torno a 1830, más próximo al de Francia que al ambiente histórico y social de Inglaterra.

La Constitución Inglesa, a diferencia de los Estados continentales, es sobre todo la resultante del desarrollo histórico de las antiguas instituciones de ese país, donde la evolución de las Cámaras Parlamentarias han ido al paso de la evolución del Estado y de la sociedad. Se puede decir con Dareste, que una Constitución inglesa, en el sentido que generalmente se suele dar a esta expresión, como estatuto fundamental que determina la organización de los poderes del Estado y fija las bases del derecho público no ha existido. Han existido simplemente ciertos hitos históricos, cada uno de los cuales ha significado una etapa en el desarrollo progresivo de las instituciones inglesas, ninguno de los cuales se ha anunciado como el fundamento de algo nuevo: al contrario, ha sido considerado como una insistencia singular en los derechos y libertades respecto de los que era necesario realizar una nueva proclamación, para garantizar los derechos antiguos de los que el pueblo inglés siempre habría gozado. Y así en sustancia, lo que se llama la Constitución inglesa consiste en gran parte en un conjunto de costumbres, precedentes y tradiciones bastante vagos y siempre flexibles²². Como ha señalado Flandin: «*es un terreno formado con aluviones superpuestos*»²³.

En Inglaterra, en resumen, la práctica del gobierno parlamentario reposa en sus tradiciones y en sus costumbres; las máximas tradiciones que delimitan el ejercicio de los poderes políticos y son reconocidos como preceptos constitucionales, no han sido establecidas formalmente en ninguna Carta ni en ningún Estatuto, sino que se han desarrollado a través del curso de los siglos paralelamente a la legislación escrita; la organización, las relaciones recíprocas, el régimen de los grandes poderes públicos (Poder regio, Gobierno, Cámara Alta, Cámara de los Comunes) se escapan al derecho escrito y todas las cuestiones que constituyen el alma y el núcleo del derecho constitucional, han sido reguladas mediante simples costumbres.

Se puede señalar el reinado de Eduardo I como el período en el que las instituciones parlamentarias inglesas aparecen en su forma definitiva; desde ahí hasta nuestros días los poderes del Rey, de los Lores, de los Comunes, han permanecido formalmente casi inmutables, aunque nadie puede negar la profunda diferencia que en la realidad existe entre el régimen político de la Inglaterra

²² Recordar en esta materia, la famosa clasificación de Bryce entre Constituciones rígidas y flexibles, donde la Inglesa es la flexible por excelencia, «*The American Commonwealth*», New York, 1911, Vol I, p. 30

²³ Vid. Flandin, «*Instituciones Políticas de la Europa Contemporánea*», París, 1903, pp. 3 y ss.

de Eduardo I y el actual. Esto ocurre como señala justamente Freeman²⁴, porque la diferencia consiste más en la aplicación práctica de la Constitución que en su forma exterior, operándose una transformación sorda que ha acabado por ofrecer una Constitución «llena de convenciones» existente al lado de la legislación escrita.

Esta peculiaridad que caracteriza el derecho público inglés explica porque muchas instituciones políticas que no han cambiado nada o muy poco en su exterior siguen ejercitando hoy funciones y poderes sustancialmente distintos de aquellos que se habían originado en el especial ambiente histórico en el que nacieron; y así, los órganos por medio de los cuales la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores han ejercido siempre sus prerrogativas han sido justamente definidos como «un territorio constantemente disputado con avances y retrocesos, en el que la frontera no ha sido nunca legalmente fijada». Y así nadie se maravillará de que los últimos *standing orders* del Parlamento inglés están estrechamente ligadas a través de los siglos al antiguo *modus tenendi parliamentum*, que enlaza a su vez con el significado oscuro del Witenagemot anglosajón.

Por todo lo expuesto no puede dudarse que la organización administrativa y la gestión económica de la Cámara de los Comunes y de los Lores han estado, desde tiempos remotos, sustraídas de cualquier injerencia de los otros poderes del Estado, a pesar de que incluso en estos días no está completamente escindida de los vínculos con el poder regio.

En efecto, como dijo una vez Sir Winston Churchill, «primero formemos nuestras instituciones que después éstas nos dejarán su impronta»²⁵. Con el mismo significado pero con otras palabras, muchos otros escritores han querido expresar la abrumadora experiencia que supone el trabajar en el peculiar edificio gótico que es el Palacio de Westminster, hogar de las dos Cámaras del Parlamento británico desde 1099. Su experiencia nos muestra la influencia tan grande que tienen las tradiciones y los precedentes parlamentarios y lo difícil que parece la apertura formal de los mismos hacia los nuevos tiempos.

Simplemente con mirar la forma en que está diseñado el Palacio y sus instalaciones²⁶, u observar la manera ancestral de trabajar de ambas Cámaras o la actitud y el estilo de actuar de sus miembros, uno puede comprobar que se ha

²⁴ Vid. Freeman, «The growth of the english Constitution from the earlist times», London, 1872, Chap. II.

²⁵ La cita literal es la que sigue: «First we shape our buildings and afterwards our building shape us», Winston Churchill.

²⁶ A pesar de las reconstrucciones del Palacio, una en 1834, porque se produjo un incendio, y otra en 1950 tras la Segunda Guerra Mundial, las Salas del pleno de los Comunes y los Lores se han mantenido exactamente igual, a saber: con forma rectangular, para ver cara a cara a los oponentes. En medio de la de los Comunes esta la silla del Speaker y en la de los Lores el trono de la Reina, enfrente a la derecha del Speaker se encuentra la Mesa de los Clerks y a su izquierda se sienta el Serjeant at Arms. A la derecha del Speaker se sienta el Gobierno de su Majestad y a continuación los portavoces de su partido y en los bancos de atrás los back benchers; a la izquierda del Speaker se sienta el partido de la oposición, con la misma colocación y, finalmente cerca de las escaleras se sientan los miembros de los Grupos Parlamentarios minoritarios. La ubicación descrita permite confrontar cara a cara al Primer Ministro y al Leader de la Oposición cuando debaten sobre cualquier asunto y es la misma colocación que tenía en sus orígenes.

creado una organización y un modelo de trabajo difícil de entender y de describir. Con todo en las próximas páginas intentaremos explicar la organización administrativa que impera hoy en día en la Cámara de los Comunes.

Sin perjuicio de que la tradición de un personal profesional permanente y no político se remonta a 1363, cuando se nombró al primer responsable de los servicios administrativos parlamentarios, llamado entonces «Under Clerk of Parliaments», no va a existir ningún texto concreto que regule en términos generales la Administración parlamentaria británica, sino hasta la norma singular «Clerk of the Parliaments Act de 1804» que, ordena la organización del personal de esta unidad, el proceso de nombramiento del máximo responsable de los servicios administrativos y las facultades de dicha autoridad a la que seguirán, «The House of Commons Act de 1812» por el que se crea el Departamento del «Serjeant at Arms» y, el Act de 1818» por el que se crea la Biblioteca y un responsable a su cargo. Será el «House of Commons Administrative Act de 1978» para que se establezca definitivamente la organización administrativa de la Cámara.

Como consecuencia de lo anterior, ha sido que, hasta 1975, la Administración de los Comunes ha estado principalmente en manos de los tres directivos de los departamentos antedichos, a saber, el Clerk, el Serjeant at Arms y el Bibliotecario, que actuaban de forma autónoma y poco coordinados entre sí.

En 1975, el Speaker nombró a una Comisión, presidida por Mr. Arthur Bottomley encargada de reformar la administración de la Cámara.

La reforma fue dirigida a conseguir una mayor coordinación entre los distintos servicios de la Cámara, recomendando una estructura federal de los mismos bajo la autoridad del Speaker y de unas Comisiones, creadas al efecto (The House of Commons Commission y The Service Committee) y, en última instancia, de la autoridad del Pleno de la Cámara.

Esta reforma fue implantada por el «House of Commons Administration Act de 1978» que, estructura a la Administración de los Comunes basándose primordialmente en dos tipos de órganos, unos de naturaleza política, como los indicados en el párrafo anterior, y otros de carácter técnico, el Clerk of the House y The Board of the Management, donde los primeros ejercen una función directiva sobre los segundos que puede describirse de forma análoga a la relación que media entre Gobierno y Administración, con el importante matiz que introduce el estricto deber de imparcialidad de los órganos técnicos.

Una innovación constitucional de gran importancia se recoge en la Sección 3 del Act de 1978 y ha sido dotar a la Cámara de la autonomía presupuestaria de que antes carecía materialmente.

Pero lo más curioso es que esta ubicación se mantiene por cortesía parlamentaria porque nadie, ni siquiera el primer Ministro o el Leader de la Oposición tiene un banco reservado, es más no hay suficientes bancos para todos sus miembros y en ocasiones cuando el pleno tiene aforo completo, algunos miembros sólo pueden sentarse en las escaleras de la Sala. Para más cuestiones sobre este tema Vid, «Parliament, functions, practice and procedures» de J.A.G. Griffith y Michael Ryle, London, Sweet & Maxwell, 1989 pags. 133 y ss.

Con el Act de 1978, la House of Commons Commission y no el Ministerio de Hacienda es la encargada de presentar ante el Pleno de la Cámara el presupuesto de todos los servicios administrativos de la misma y, aunque el Leader de la Cámara (miembro nato de la Comisión) actúa en nombre del Gobierno, cuando se convoca la Comisión para debatir y preparar los presupuestos, como Hacienda ya no tiene ningún control formal sobre éstos y por tanto los gastos de la Casa no están sometidos a límite externo alguno.

La autonomía presupuestaria de la Cámara ha supuesto un importante cambio en su organización administrativa consistente en nombrar al Clerk principal Accounting Officer de estos presupuestos, esto es, el encargado de revisar y repasar el presupuesto necesario de cada departamento para defenderlos posteriormente ante la Comisión y, en última instancia ante el Pleno de la Cámara, que es quien debe aprobarlo.

Sin embargo, el presupuesto que la Comisión presenta ante el Pleno no comprende el sueldo, dietas, subsidios, pensiones y demás gastos a pagar a los diputados o sus grupos parlamentarios. Éstos, aún hoy en día están sometidos al control del Ministerio de Hacienda y se tramitan como si se tratase de un presupuesto ministerial, lo que significa que, tras haber sido acordado en el seno de la Cámara requiere para pasar al Presupuesto General el acuerdo de la Tesorería o del Ministerio de Hacienda.

Los órganos políticos con funciones administrativas son los siguientes:

1. *El Speaker o Presidente de la Cámara de los Comunes:*

La principal característica de esta presidencia es la de su absoluta neutralidad política, hasta el punto de que su titular deja de ser un miembro del partido político por el que se presentó y realiza sus funciones con absoluta imparcialidad. Por esta misma razón, en Westminster tiene limitadas sus actuaciones y así, por ejemplo, no debe usar el comedor o la sala de reuniones de los diputados o las instalaciones comunes. A cambio, de ello tiene sus propias acomodaciones, lo que incluye no sólo sus propias salas de reuniones para hacer su trabajo alejado del resto, sino también su residencia habitual.

En todo su trabajo es asistido por un Secretario y un Gabinete privado compuesto por personal de su absoluta confianza, elegido por él y bajo su exclusiva autoridad.

Al margen de sus funciones políticas, el Speaker es uno de los máximos responsables de la Administración de la Cámara. Algunas de estas responsabilidades se recogen estatutariamente en el Act de 1978 pero, la mayoría son heredadas desde tiempo inmemorial.

Una de las principales funciones, (ésta heredada) es la de ser el máximo responsable del orden y la seguridad de la Cámara, así como también del reparto, distribución y uso de las instalaciones ubicadas en el recinto parlamentario. En estas materias es ayudado por la Comisión de House of Commons, la Service Committee y el Departamento del Serjeant at Arms.

En materia de personal, es el encargado del nombramiento de la mayor parte de los altos cargos directivos de los distintos departamentos, cuyos titulares a su vez tiene que informarle de cómo esta funcionando la Casa, así como acudir a él en caso de conflicto.

El Speaker se encarga también de decidir sobre las cuestiones de procedimiento, para lo que cuenta con la ayuda del Departamento del Clerk, de representar a la Cámara en sus relaciones con la Corona, de recibir las visitas oficiales de la Cámara y, tras el «Parliamentary Act de 1911 y 1949» determina junto con el Clerk correspondiente, el carácter financiero o no de un bill con las consecuencias procedimentales que esta decisión lleva consigo.

En todas sus actuaciones, tanto públicas como privadas, el Speaker debe de estar guiado por dos principios:

El primero, es que debe hacer cumplir siempre que pueda las normas de la Cámara, así como también las prácticas y los precedentes parlamentarios. Cuanto más siga las normas tanto más actuará con conocimiento de causa.

El segundo es que debe gobernar a la Cámara personalmente y de manera firme y justa. Si es firme pero no justo actuará con el perfil de un tirano y no será respetado por la Cámara y, si es justo pero no firme denotará ser una persona débil y tampoco será respetado por la Cámara.

La labor del Speaker no es fácil, por ello las cualidades de su titular suelen ser el factor determinante de su elección. En función del gobierno que ejerce el Speaker, la Cámara actuará de una u otra manera.

2. *The House of Commons Commission o La Comisión de la Cámara de los Comunes:*

El Act de 1978, creó la Comisión de la Cámara de los Comunes²⁷ constituida por el Speaker, el Leader de la Cámara, un diputado nombrado por el Leader de la Oposición y tres back-benchers nombrados por el Pleno (en la práctica uno pertenece al Grupo Parlamentario del Gobierno, otro al Grupo Parlamentario de la Oposición oficial y el último, a los Grupos Parlamentarios minoritarios).

La Comisión, junto con el Speaker, es la encargada del nombramiento de todo el personal de los distintos departamentos, a excepción del Clerk y su Asistente, así como el Serjeant at Arms que son nombrados por la Corona.

Su principal obligación, estatutariamente prevista, consiste en asegurar el cumplimiento del estatuto del personal de la Cámara que es y debe ser análogo al estatuto del personal de la Administración Civil.

El extenso poder de la Comisión en materia de personal, en la práctica se ve limitado por haber delegado gran parte de sus funciones en los Directores y Subdirectores o Asistentes de los distintos departamentos, lo que además está bien visto, porque protege la neutralidad política del personal al servicio de la Cámara.

²⁷ Para más información sobre el complejo sistema de Comisiones de la Cámara de los Comunes es interesante el libro «El Parlamento Británico» de Fraga Iribarne.

La Comisión ha delegado la verdadera responsabilidad de la Administración parlamentaria en el órgano denominado «The Board of Management», esto es, una especie de Consejo de Administración constituido por los Directores de los seis departamentos bajo la presidencia del Clerk de la Cámara. El Board es, junto con el Clerk, el encargado de informar a la Comisión y al Speaker sobre todas las cuestiones que afectan a más de un departamento, así como de aplicar las decisiones que se adopten en la Comisión.

La Comisión tiene también importantes funciones en materia presupuestaria, pues es la encargada de presentar el presupuesto de la Administración de la Cámara ante el Pleno, en la forma que ya hemos dicho. Pero también en esta materia ha delegado muchas de sus funciones. Aparte de la delegada en el Accounting Officer, también tiene delegada, en la llamada «Liaison Committee» la elaboración del presupuesto necesario para los viajes futuros de los diputados de la Cámara.

La asignación de este dinero, se estimó que no podía ser acometido ni controlado por la Comisión ya que sólo los propios diputados de las Comisiones podían juzgar qué estaba y no estaba justificado en este campo. Por eso, antes de ser aprobado por la Comisión el presupuesto total de los gastos de la Cámara, la Liaison Committee, compuesta por los Presidentes de todas las Comisiones se reúne y hace una previa estimación que después remite a la Comisión.

Muchas otras cuestiones si son llevadas directamente por la Comisión tales como la relación de puestos de trabajo, la aprobación de los contratos de la Cámara, la negociación con los sindicatos que representan al personal de la Cámara y, demás acuerdos que son necesarios en el ámbito administrativo de la Cámara.

3. The Services Committee o la Comisión de Servicios:

Mientras que el Board of Management informa a la Comisión sobre todo lo que afecta al personal de la Cámara de los distintos Departamentos, la House of Commons Service Committee se encarga de informar de las necesidades y servicios que requieren los diputados para ejercer sus funciones.

La Comisión de Servicios, como vulgarmente se la conoce, se creo tras la Standing Order n.º 125 y está constituida por veinte diputados, elegidos como el resto de las Comisiones, bajo la presidencia del Leader of the House.

Los temas principales tratados por esta Comisión son los referentes al uso del espacio del recinto parlamentario, según las solicitudes hechas por los diputados.

Para ejercer sus funciones, la Comisión tiene la ayuda de las Subcomisiones de Alojamiento y Administración, Catering, Informática, Biblioteca y, del nuevo Edificio. Estas Subcomisiones recogen las declaraciones y testimonios de los diputados y, junto con la ayuda del personal de la Cámara, las transforman en recomendaciones a la Comisión quien, bien en la forma de informes o bien en la forma de resoluciones, suele convalidarlos.

La Comisión, por su parte, debe remitir todos sus informes y resoluciones al Speaker y al Pleno de la Cámara para que este último debata y vote los

asuntos conflictivos y los demás los apruebe simplemente por asentimiento; pero en todo caso ha de hacerlos suyos y finalmente publicarlos.

En materia de alojamiento y distribución del espacio de la Cámara, la Comisión ha de informar directamente al Speaker, quien por razones históricas es el máximo responsable en estas materias. Sólo en raras ocasiones no se ha puesto de acuerdo con la Comisión de Servicios.

Finalmente, en cuestiones de mínima importancia son las propias Subcomisiones las que adoptan las decisiones y simplemente informan al Speaker y a la Comisión de Servicios de su adopción, tales cuestiones son, por ejemplo, la elección de cortinas para las salas, el material de oficina, la compra de las revistas periódicas de la Cámara, el menú del comedor, etc.

Todos estos órganos políticos encargados de gobernar la Administración de la Cámara necesitan, sin embargo, de soportes profesionales y administrativos, esto es, de lo que anteriormente hemos llamado órganos técnicos.

En sentido estricto, la Administración parlamentaria se identifica con estos órganos técnicos que en el continente europeo se conocen con el nombre de Secretarías Generales.

En la actualidad, el personal que trabaja en esta Administración tienen como principal responsabilidad la de asesorar sobre la práctica y procedimientos parlamentarios, buscar información objetiva y dar servicios administrativos a los diputados, no sólo miembros del grupo parlamentario del Gobierno, sino también a los de la oposición.

Por esta razón, el personal de la Cámara es un personal propio, profesional, permanente y no político, que no pertenece a la Administración civil, aunque existe una evidente similitud entre su estatuto jurídico funcional y el de aquella, que se plasman, fundamentalmente en la equiparación en rango y sueldo con los funcionarios civiles.

Los funcionarios parlamentarios, en ambas Cámaras son reclutados directamente, aunque a veces se admite la provisión de destino entre funcionarios públicos a los que, no obstante sólo se recurre excepcionalmente.

En general, la organización y gestión del proceso selectivo se dirige desde la respectiva Cámara, a través de pruebas selectivas objetivas, sin perjuicio de que en teoría, por la tradición británica del influjo de la Corona, en dichos procesos selectivos pueden participar los órganos competentes en materia de función pública del Ejecutivo.

Normalmente el reclutamiento de los funcionarios parlamentarios suele producirse entorno a los 20 años y la jubilación se decreta a los 65, lo que permite una gran experiencia y continuidad. La mayoría de los ascensos y promociones internas suele ser por antigüedad, aunque a veces se utiliza el concurso.

Los cargos directivos, sin embargo, si son de libre designación, aunque a veces también pueden ser reclutados por concurso y excepcionalmente por oposición.

El personal al servicio de estos cargos directivos, no puede estar afiliado ni tener actividad política alguna.

Este personal funcional o administrativo se encuentra distribuido en seis departamentos, cada uno de los cuales ejercita dentro de la Cámara funciones distintas y son los siguientes²⁸:

1. *El departamento del Clerk o de la Secretaría General:*

El Clerk, no sólo es el máximo responsable del departamento sino de toda la Casa y del Departamento de Contabilidad, «Accounting Office», es también el principal consejero del Speaker en todo lo concerniente a la actuación parlamentaria y preside el Board of Management.

Para ejercer estas actividades, cuenta con varios ayudantes que se encargan de todo el trabajo procedimental diario y de la administración y funcionamiento de las Comisiones.

El primer Clerk²⁹, fue nombrado en 1363 y el primer Asistente del Clerk en 1640, a partir del siglo XX el Asistente es el que sustituye al Clerk cuando éste se jubila o cesa en su cargo, por lo que el nombramiento del mismo es igual de importante que el del Clerk.

Su nombramiento se efectúa por la Reina, a propuesta del Primer Ministro, que primero consulta al Speaker y, éste si lo considera conveniente a la Comisión de la Cámara de los Comunes. El Asistente del Clerk, también es designado por la Reina, a propuesta del Speaker, y se elige generalmente de entre el personal que ocupa los más altos cargos de este Departamento.

Por su parte, corresponde al Clerk el nombramiento del resto de los miembros de su Departamento, aunque suele consultar con el Speaker la elección de los altos cargos.

El Clerk y su Asistente suelen ser nombrados con carácter vitalicio, aunque lo normal es que se jubilen a los 65, lo que dota a sus titulares de la independencia necesaria para ejercer sus funciones y, poder tomar sus decisiones con independencia de que al Gobierno les guste o no tales decisiones.

El Clerk, el Asistente y otros cinco más, componen lo que se llama «Clerks at the Table» y, al menos uno de ellos ha de estar presente cuando se reúne la Cámara, aunque lo normal es que haya dos o tres.

El Departamento está organizado en distintas oficinas con funciones específicas.

La primera oficina, «the Committee office», que en 1696 era conocida como «The Clerks without Doors», es la más amplia de todas, se encuentra bajo la supervisión del Clerk encargado de todas las Comisiones, acompañado de dos Clerks más y del Clerk de la Comisión de Presupuestos. Es la responsable de todo el trabajo de las Comisiones, tanto jurídico parlamentario, como administrativo o burocrático.

Como consecuencia del aumento del número de Comisiones y del trabajo en las mismas el Committee Office ha aumentado su personal de media

²⁸ Vid. Op. Cita J. A. G. Griffith y Michael Ryle, pp. 152 y ss.

²⁹ Para conocer la evolución histórica del Clerk y su Departamento ver W. R. McKay «The Office of the Clerk of The House» o la revista de la Cámara Fb 27, 1987, o también del mismo autor anterior W. R. McKay «Clerks in the House of Commons 1363-1989».

docena que tenía en 1950 a alrededor de ochenta que tiene actualmente, convirtiéndose en la oficina más grande de todo el Departamento.

«The Public Bill office», es la oficina encargada de los procedimientos de los Bills públicos, desde el inicio hasta el final, es decir, desde su entrada en la Cámara y consiguiente publicación, pasando por tramitación, debate, votación, levantamiento de acta, y finalmente publicación. Al mando de esta oficina se encuentra el Clerk del Public Bill, que es el encargado de poner en conocimiento del Gobierno todos los Bills que supongan un aumento de los créditos o disminución de los ingresos, para que pueda alcanzarse, a través del Speaker, junto con la Reina a un acuerdo para su aprobación.

Esta oficina, está formada por 5 Clerks más que, ayudan a los diputados, en las Comisiones a la tramitación de las enmiendas de estos Bills.

Una tercera oficina, la forma «The Private Bill Office». Oficina ésta, cuya estructura y funcionamiento es igual que la anterior, y atiende a los Bills privados.

«The Table office», es otra oficina que tiene al Clerk principal como máximo responsable. Sus funciones son fundamentalmente de apoyo inmediato a «Los Clerks at the Table» y tiene la responsabilidad de asesorar a los parlamentarios en la elaboración del orden del día de la Cámara. La mayor parte de su trabajo consiste en examinar previamente las iniciativas parlamentarias y devolver a los diputados aquellas que no estén en regla para su convalidación. A tal fin se sitúan en la Cámara detrás del Speaker, para informar y asesorar a los diputados sobre las iniciativas que pueden conformar dicho orden del día, pero si la cuestión excede de la mera información o tramitación de estas iniciativas, pasa a otros departamentos.

Para el cumplimiento de estas funciones gozan de un servicio de publicaciones (The Editorial Supervisor of the Vote) que bajo la supervisión del Clerk principal, elabora «el Vote» o Boletín Oficial de la Cámara, donde se publican todas las iniciativas.

Otra oficina distinta es la Journal Office u Oficina del Boletín del orden del día, de las votaciones y procedimientos de la Cámara que, bajo la supervisión de su propio Clerk es la responsable de preparar y publicar este Boletín diario en la Cámara. Al mismo tiempo es también la encargada de hacer las compilaciones de las distintas prácticas y precedentes parlamentarios, para que puedan ser consultados por todos, especialmente por los Clerks de las comisiones que acuden normalmente a esta oficina para completar su trabajo.

Finalmente el Clerk of the Journals es también el Clerk de la Comisión del Estatuto de los Diputados y ayuda al Speaker a preparar los informes sobre sus prerrogativas o privilegios.

The Overseas Office u Oficina de Asuntos Exteriores, fue creada en 1953 primordialmente para los asuntos coloniales, pero en la actualidad es la encargada de las relaciones exteriores en general, especialmente con los países de la Commonwealth y demás asambleas internacionales en las que participa Gran Bretaña, como El Consejo de Europa, el Parlamento Europeo, La Asamblea

del Atlántico Norte, etc. El personal al servicio de la Comisión de Derechos Europeos forma parte de esta oficina.

En abril de 1988, el Departamento del Clerk contaba con más de ciento cincuenta miembros, sesenta y uno Clerks profesionales y el resto administrativos y secretariado, todos ellos ayudados por altos ejecutivos, quienes prestan sus servicios en todas las oficinas.

2. *El Departamento de «The Serjeant at Arm» o el Departamento de Oficiales y Ujieres:*

Es el segundo Departamento más importante de los servicios administrativos de los Comunes. La figura del Serjeant at Arm apareció por primera vez en 1415 y, su función original era mantener el orden dentro del recinto parlamentario para lo que se le dotó de los poderes jurisdiccionales penales en la Casa. Tras el House of Commons Act of 1812, pasó a encargarse de las tareas «domésticas» de la Cámara.

Este Departamento está constituido por cinco Serjeant, el primero y máximo responsable es nombrado por la Reina, el segundo o Serjeant Asistente es nombrado por el Speaker y el resto por el Director del Departamento. Generalmente se eligen entre personal militar, concretamente entre oficiales retirados de la Armada y la Marina (o el aire en la Cámara de los Lores) y se encuentran bajo la directa supervisión del Speaker.

El Departamento del Serjeant es quizá el Departamento más grande de los Comunes, en 1988 contaba con más de 186 personas a su servicio. El personal de este Departamento se divide en dos categorías descendientes en importancia por sus funciones.

La primera es la del personal que se encarga del orden, la seguridad, el protocolo y las comunicaciones; y la segunda, es la del personal encargado de los servicios de limpieza o mantenimiento de la Casa.

3. *The Department of the Library o Departamento de Biblioteca:*

Este Departamento no se creó como tal sino hasta 1967; aunque la primera biblioteca data de 1818, se consideró que era exclusivamente una biblioteca de cuestiones parlamentarias, pero en los últimos 30 años la demanda de información de toda clase exigida por el trabajo parlamentario hizo que creciese en volumen y en personal, hasta convertirla en un Departamento más.

La biblioteca actualmente se organiza en dos divisiones:

La división de información parlamentaria, es la que recoge todo lo que se relaciona con libros, revistas y demás información legislativa, parlamentaria y política, se encarga también de la prensa diaria, tanto inglesa como europea e internacional, y es además la que recoge la base de datos de todas las cuestiones y debates que se suscitan en ambas Cámaras.

La división de investigación, se encarga de dar la información política a los diputados y al resto del personal que lo solicite, para lo que gozan de la ayuda de los departamentos gubernamentales u otras fuentes de autoridad. Esta división se divide en cinco secciones encargadas cada una respectivamente de las

cuestiones económicas, educativas y sociales, parlamentarias, científicas de medio ambiente y de defensa. Esta división de investigación también prepara toda la documentación relacionada con la concurrente legislación y otras materias de política contemporánea interesante para el uso de los diputados.

Otros servicios prestados por la Biblioteca incluyen una colección de cintas de vídeo e interesantes programas políticos de radio y televisión, una oficina de información pública, una base de datos *on-line*, servicios educativos para los colegios, etc.

The Vote Office, es también parte de este Departamento. A la cabeza de esta oficina se encuentra The Deliverer of the Vote y sus principales funciones son la provisión y distribución del Boletín Oficial de la de la Cámara. Para el ejercicio de estas funciones la oficina se divide en tres secciones:

Una sección parlamentaria que provee la parte del Boletín a los diputados y demás altos cargos que lo soliciten, que se refieren a las cuestiones parlamentarias y aquello que no es exactamente parlamentario pero que afecta al trabajo de los diputados. Todos los diputados que viven dentro de tres millas del recinto de la Cámara reciben este Daily Vote Bundle, junto con las copias de los Bills, en mano y libres de ningún cargo económico.

La sección de la Comisión europea que provee, lógicamente los documentos publicados por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo.

The Sale office o sección de ventas que, se encarga de la venta de este Boletín.

4. *El Departamento of The Official Report o de elaboración del Diario de Sesiones:*

Este Departamento se encarga de la elaboración de las Actas oficiales de los debates de la Cámara. Fue creado como un departamento separado en 1978, pero William Cobbet empezó en 1807 a elaborar estos diarios de sesiones, lo que pronto fue asumido por Luke Hansard, de ahí que a este Departamento también se le llame Hansard. Sin embargo, los diarios no se elaboraban por un servicio oficial de la Cámara sino por personal pagado por la misma hasta 1909. Hoy en día el Departamento es el encargado de recoger todos los debates que se celebran en el Pleno y las Comisiones de la Cámara y las Actas o Hansard (tanto del Pleno como de las Comisiones de ambas Cámaras) están normalmente publicadas al día siguiente.

El personal de este Departamento posee una pericia fuera de lo común, pocos taquígrafos que trabajan fuera del Parlamento pueden alardear de su rapidez como los de las Cámaras. La mayoría de los debates son, a pesar de todo grabados en cintas y después transcritos.

The Editor of the Official Report es el director del Departamento y está asistido por un Subdirector, ambos nombrados por el Speaker, y ocho asistentes de distinto rango.

5. *El Departamento de Administración:*

Este Departamento fue creado como tal en 1968 y está constituido por dos oficinas:

The Fees Office u Oficina de Honorarios, bajo las órdenes del Accounting Officer es la responsable de la preparación previa de los presupuestos de la Cámara, de la preparación de las cuentas anuales y del pago a los Diputados, a las Comisiones y al personal al servicio de la Cámara.

The Establishments Office u oficina del personal, bajo las órdenes del Secretario del Board of Management, es la responsable de la revisión de la relación de puestos de trabajo de la Cámara. Esta oficina también se encarga de proveer a los otros departamentos del personal que necesitan, de promover el nombramiento y los procesos de promoción y concurso del personal y de negociar con los sindicatos.

Este Departamento actúa bajo las órdenes de un Director que, al igual que el Accounting Officer y el Director de la oficina del personal, es nombrado por el Speaker.

Dentro de este Departamento también se encuentran la oficina de Informática, que se encarga de todas las cuestiones tecnológicas de ambas Cámaras, el Interventor, el Inspector de Trabajo y el Inspector Social.

6. *The Refreshment Department o Departamento de Catering:*

Es el Departamento más joven de la Casa ya que se creó en 1980, aunque los servicios de catering comenzaron en 1773 por John Bellami, que era el encargado de la limpieza de la Cámara.

Este Departamento ofrece una alta variedad de servicios de catering a los Diputados, al personal de la Cámara, a la prensa y a los invitados, pero como las tareas que desarrolla no son propiamente parlamentarias, la mayor parte de su personal es contratado y no forma parte del personal de la Cámara.

2. Ejemplo francés

A diferencia de los Comunes y de los Lores, la Asamblea Representativa francesa³⁰ ha presentado, incluso en la primera fase de la Revolución, el ejemplo de una administración interna libre de cualquier vínculo con el poder ejecutivo y puesta a la exclusiva dependencia de la Asamblea misma, de forma tal que no es posible aquí rastrear un proceso evolutivo, sino la espontánea y rápida formación de la Asamblea en el proceso constituyente de 1889.

Por lo tanto es la Asamblea revolucionaria francesa la primera en ejercitar en el continente el régimen representativo, y la Revolución Francesa, aunque en ocasiones se haya exagerado su influencia, permanece siempre en el punto de partida del siglo que transformó todo el Derecho Público Europeo. Ello es así de tal forma que incluso los Estados Germánicos, respecto a los cuales por razones étnicas e históricas era más viable la prevalencia de la influencia inglesa, son en este punto imitadores en la formación espontánea de los códigos

³⁰ Todo lo relacionado con esta evolución de la Administración parlamentaria francesa, se puede consultar en los Archivos parlamentarios franceses de 1787 a 1860, Primera Serie, en distintos Volúmenes.

organizadores de las administraciones internas autónomas en sus respectivos procesos constituyentes.

También en 1848 en el Estado Piamontés, modelado bajo la Constitución Francesa de 1830, se organiza la Asamblea con un Reglamento provisional para el nuevo Parlamento subalpino.

Haremos a continuación una rápida síntesis de las varias fases de desarrollo histórico que han atravesado sucesivamente desde aquel momento las administraciones internas de las Asambleas Legislativas francesas.

El Reglamento aprobado por la Constituyente en la sesión de 29 de julio de 1889, que ni fue imitación de modelos extranjeros ni fruto de una improvisación del Comité encargado de redactarlo, no contenía aún ninguna norma dirigida a conferir a la Asamblea la autonomía en el campo de su administración interna; se limitaba a atribuir a los Secretarios elegidos en su propio seno, la redacción de los procedimientos verbales de las deliberaciones, y a un Archivista, elegido del mismo modo, la custodia de todos los documentos originales de la Asamblea, para sustraer tales funciones de cualquier injerencia del poder ejecutivo. Era así natural que, mientras la Corona permanecía aún confusa en el diseño de aquel Estado y la Constituyente no había asegurado la continuidad de sus funciones y de su existencia, la Asamblea procediese a salvaguardarse del poder regio, en cuya mano estaba concentrado al menos formalmente todas las facultades y todas las Administraciones.

Y ello es así en los diecisiete meses que transcurre entre la apertura de los Estados en Versalles, el 5 de mayo de 1789, hasta el primero de octubre de 1790, en cuyo final, en consecuencia con el Decreto de la Asamblea concerniente a la *lista civil*, el Rey asume con el Presupuesto de la Casa Real todos los gastos referidos a la Asamblea Nacional.

En un informe presentado a la Constituyente el 30 de agosto de 1791 por los «Comisarios Inspectores de Mesa» para exculparse de la acusación de haber dilapidado, en época de tanta necesidad, el dinero público en gastos para los locales y para el personal adscrito al servicio de la Asamblea durante los dos años de vida con que ésta contaba, los Comisarios se preocupan por poner de manifiesto que al final de octubre de 1789, durante todo el período de permanencia de la Asamblea en Versalles, mientras que los agentes del poder ejecutivo habían dispuesto de modo soberano de los locales de la Asamblea (hasta el punto de limitarla el uso de los edificios, constriñéndola a reunirse en el juego de pelota o en la iglesia de San Luis), a partir de esa fecha se dieron las órdenes pertinentes para la construcción, la reparación, el amueblamiento de sus edificios y se nombra a todos los empleados, se fija su número, determinando sus funciones y se ordena lo pertinente para que se pague por el Tesoro Real.

No obstante, y a corta distancia de la aprobación del propio Reglamento (no es posible determinar con precisión la fecha porque el informe menciona sólo la noticia pero no la indica) la Constituyente habría dado un paso en la vía de la propia autonomía mediante la formulación de numerosos decretos que de ella emanan y que pueden ser considerados como desarrollo y com-

plemento del mismo Reglamento, y se había dado a un Comisario, elegido en su seno, el mandato de velar por la Policía, la seguridad y la salubridad del local al que se concedía gran parte de las funciones que en los Parlamentos modernos se atribuyen a los Presidentes.

El segundo paso se produce en octubre de 1789 con ocasión del traslado a París, cuando la Constituyente encarga a otros cinco Comisarios realizar todas las disposiciones necesarias para ejecutar este traslado y para regular todo lo concerniente al nuevo alojamiento. En la última sesión mantenida en Versalles el día 15, después de haber escuchado la demanda que el Comité de Secretarios había redactado, la Asamblea atribuía a sus Comisarios Camús, Glezén, Emmery, Redón y Arnould conjuntamente con el Presidente y los Secretarios de la Asamblea Nacional el mandato de «regular el orden de los trabajos de las Comisiones, su número, la división de las Mesas y de los Servicios así como de los funcionarios que serán empleados».

Reanudadas las sesiones el 19 del mismo mes de octubre en París, la Constituyente aprueba el día 23 la propuesta presentada por Camús en nombre del Comité Especial en el Informe «sobre la organización de la Mesa de la Asamblea» en la que hacía depender a los propios empleados exclusivamente de los Comisarios inspectores de la Mesa que se nombrarían al día siguiente en su propio seno. El 3 de diciembre, a propuesta de dos diputados comisionados para ello, Salomón de la Saugerie y Ansón se procede a una reforma de los Servicios y a la aprobación de una especie de Reglamento Orgánico del Personal de la Cámara, procediéndose el 25 de abril de 1790 a la determinación precisa del siguiente principio: «la elección y la denominación de los Comisarios está atribuida a los miembros de la Mesa que serán asistidos por las diferentes Comisiones de la Asamblea».

En resumen, con el traslado de la Asamblea a París toda su Administración interna entra en una segunda fase que dura hasta octubre de 1790. Como se señala en el Informe anterior «durante este espacio de tiempo los Comisarios han estado encargados de ordenar lo que juzgaron más conveniente sobre las construcciones, reparaciones, mobiliario, policía, etc.; *pero los agentes del poder ejecutivo han continuado siendo los directores de la ejecución, así como de emplear a sus subordinados, de regular todas las memorias de necesidades y de ordenar el pago al Tesoro Real*».

De todos modos, el primero de octubre de 1790 esta forma de intervención de los agentes del Poder Regio en la Administración interna de la Asamblea va a cesar, como se desprende de los párrafos siguientes del informe citado: «hay que datar en el 1 de julio de 1790 el inicio de la *lista civil*, en ella la Asamblea Nacional decide desprenderse de la Casa del Rey, aunque las circunstancias han determinado que los oficiales y los guardamuebles continúen su servicio en lo que a ellos les afecta justo hasta el primero de octubre. Es entonces en el primero de octubre exclusivamente cuando los Comisarios han comenzado a regular el servicio y el local de la Asamblea Nacional en todo aquello que no es competencia exclusiva de los Secretarios y bajo las órdenes de aquéllos, cargando los pagos al propio presupuesto desde el primero de ese mes».

Reconocida la conveniencia de contar con colaboradores y de efectuar un control de la propia gestión, los Comisarios de la Constituyente se preocuparon de obtener esta colaboración y este control en el seno de la Asamblea de la que eran emanación. En consecuencia, en la primera parte de la demanda que se ordena desde el primero de octubre de 1790 al primero de enero de 1791, *vista y examinada por los Comisarios reunidos en Comité se resuelve remitirlo a la Comisión de Presupuestos la cual, tras su examen, la eleva a la par de deliberación y procederá a ordenar su pago al Tesoro Público*. La misma pauta se aprecia del 1 de enero al 1 de abril y al 1 de julio y así sucesivamente.

A la escasa distancia de sólo diecisiete meses desde su primera constitución, la primera Asamblea Nacional francesa, casi inconscientemente obedeciendo a la necesidad de sustraer la particularidad de la propia vida interna de cualquier injerencia de poderes extraños, procedió a crear poco a poco, fragmento a fragmento, una propia Administración completamente autónoma en todas sus partes y dirigida exclusivamente por una especie de Comité Ejecutivo de Asamblea que era expresamente formado para cada reunión entre los Comisarios Inspectores de la Mesa y los Comisarios Inspectores del Pleno.

Un año después, el 30 de septiembre de 1791, con la intervención de Luis XVI, esta Asamblea, que Valette llama «*el germen del Gobierno representativo en Francia*» ponía término a sus trabajos, declarando a través de su Presidente Thourete que su misión había acabado. Poco después el 21 del mismo mes, acogiendo la propuesta hecha por Demeunier en nombre del Comité Constitucional, no sólo se disponía a asegurar la transmisión de todos sus archivos a la Asamblea que debía sucederle, ordenando a las diversas Comisiones que conservasen «los registros, actas, reseñas y papeles relativos a los diferentes trabajos en los que se han ocupado a fin de que puedan ser consultados en la próxima Legislatura», sino que deliberaba además: «inmediatamente después de la disolución de la Asamblea Nacional Constituyente, el archivista procederá al aseguramiento provisional de las órdenes verbales de la Mesa y de su correspondencia, *y cuidará especialmente de que los funcionarios y empleados continúen en sus trabajos*».

Así la Asamblea Nacional Legislativa que le sucede disfruta de la autonomía administrativa que en muy poco tiempo la Constituyente había conquistado. De hecho, el Reglamento que la Legislativa adoptó en segunda lectura el 18 de octubre de 1791 proponía para la Administración interna de la Asamblea: 6 Comisarios para la inspección del Pleno, 12 Comisarios inspectores de la Secretaría y de la imprenta, que serán elegidos en su seno, y otros tantos Comisarios y Archiveros que la Asamblea pueda nombrar. La Legislativa, en la sesión de 28 de mayo de 1792, finalizando una discusión iniciada el día 7, y por sorpresa, aprueba un Decreto titulado «de los gastos del cuerpo legislativo» que en su primera disposición establecía: «artículo 1.- El Tesoro Nacional pagará para los gastos de la Asamblea Nacional la suma de cinco millones setecientas mil libras: A saber, para la indemnización de los diputados del cuerpo legislativo 4.908.060; *para los gastos de la Mesa, de las Comisiones, Imprenta, luces, mantenimiento y reparación de bienes* 791.940. Total:

5.700.000». Estos diversos pagos serán hechos en la forma establecida por los Decretos.

La Convención Nacional no conservó en su Reglamento, aprobado el 28 de septiembre de 1792, las disposiciones del Reglamento de la Constituyente relativas a los Comisarios del Pleno y de la Mesa. Pero bien pronto se llenó la laguna en su ordenamiento interno, porque apenas tres días después de su constitución, examinando cuáles de los Comisarios que habían existido en la Legislativa deberían ser mantenidos y cuáles suprimidos, adoptó la siguiente decisión: «Después de haber tomado en consideración las materias de su incumbencia, la Convención decreta que el Comité de Inspectores de Pleno, de la Secretaría y de la Imprenta será conservado y estará compuesto por 18 miembros. En la Ley del 3 de septiembre de 1794, referida a los Funcionarios parlamentarios, las atribuciones de los Comisarios para la Inspección del Pleno fueron determinadas de la siguiente forma: El Comité de Inspectores del Palacio Nacional tiene la policía del recinto del Palacio y del jardín Nacional, así como las casas Nacionales donde están establecidas las Comisiones, le corresponde el auxilio a sus trabajos y la inspección de la Imprenta Nacional. Asimismo el mandamiento de los gastos de la Convención y los Archivos Nacionales y de las Comisiones. Les corresponde también el pago de los viajes de los representantes del pueblo enviados a las provincias o a los ejércitos. La Tesorería Nacional tendrá a su disposición una suma de 5 millones para que puedan ser empleados en los citados gastos».

Instaurado con la Constitución de 5 de septiembre del año 1795 el sistema bicameral, y creado el Consejo de los Quinientos y de los Ancianos, el principio de la Autonomía administrativa de los Órganos del Poder Legislativo encontró su consagración definitiva en la Ley Constitucional Complementaria del día 28 del mismo mes, propuesta por La Reveillere Lepaux, en nombre del Comité de los Once, acerca «del orden que se deberá observar en los debates de uno y otro Consejo, y en las relaciones entre ellos así como en las relaciones con el Directorio». Dicha Ley que contenía distintas disposiciones que pertenecían al Reglamento de la nueva Asamblea, y descendía a regular hasta el mínimo detalle la vida interna de ésta, se orientaba a estabilizar las asignaciones de cada uno de los puestos para evitar cualquier signo de improvisación. En cualquier caso los primeros dos artículos de dicha Ley, bajo el título «Comisión de Inspectores», establecían expresamente: «Artículo 1: Cada uno de los dos Consejos designará cada 3 meses una Comisión de 5 miembros encargada de decidir los gastos necesarios en el desarrollo de las sesiones, el mantenimiento del edificio, la policía de su recinto y en general todos los detalles de la administración relativa a estas materias. Artículo 2: Ellos designarán a los Oficiales necesarios para el servicio del Consejo así como a todos los demás empleados»³¹.

Un paulatino proceso de aseguramiento de la autonomía administrativa de las Asambleas Legislativas se aprecia posteriormente en diversas disposiciones

³¹ Vid. Laferriere, «Las Constituciones de Europa y América», París, 1869, p CV.

como la Constitución de 13 de diciembre de 1799, el Senadoconsulto orgánico de 20 de diciembre de 1803 para regular la apertura de las sesiones del Cuerpo Legislativo y de su formación en Comisión General, en el que aparecen por primera vez los Cuestores como integrantes del Gabinete de la Presidencia y a los que se atribuía las funciones de policía interna, de gestión económica y de representación de la Asamblea en las relaciones patrimoniales con terceros, mientras que se mantenía como competencia del Consejo de Administración el nombramiento y revocación de los empleados del Cuerpo Legislativo.

El artículo 22 de la Constitución precedente procedía a atribuir al Senado una dotación fija integrada por los rendimientos de los bienes del Patrimonio del Estado, dedicándose el Título Segundo del Senadoconsulto de 4 de enero de 1803 a la administración económica del Senado, señalando su artículo 8 que el Senado contará con dos Pretores, un Canciller y un Tesorero todos elegidos entre su seno, añadiendo el artículo 9 que serán nombrados para 6 años por el Primer Cónsul a petición del Senado, que para estas plazas propondrá a tres individuos.

La brusca y profunda revolución que la caída de Napoleón provocó en Francia no tuvo casi repercusiones en este sector especial del ordenamiento interno de las Asambleas Electivas, como se desprende del Reglamento Interno de la Asamblea de 28 de junio de 1814; aunque la Cámara no electiva, es decir, la Cámara de los Pares de la Restauración no contenía disposiciones que contemplase la autonomía administrativa y económica de ésta, situándose su Administración bajo la dirección de un Par de Francia. Esta situación de la Cámara Alta no se modificó sustancialmente en la decisión del 3 de diciembre de 1823 que se limitaba a crear un Consejo con carácter puramente consultivo, manteniendo la capacidad de decisión en el Rey y sus Ministros. Sin embargo, el 23 de julio de 1829, la Cámara de los Pares aprobó la propuesta del Conde Simón de añadir al Reglamento de 1814 un nuevo Título, «De la Administración», tendente a otorgar a la Cámara la aprobación de su propio presupuesto; el 28 de julio la Asamblea aprueba en primera vuelta la determinación autónoma de su propio presupuesto interno, deliberándose la cantidad que para el año 1830 debía sustraerse del presupuesto preliminar del Estado para ese ejercicio.

En 1831 las vicisitudes políticas permiten a la Cámara de los Pares realizar un avance definitivo en esta materia, y el 19 de febrero se nombra a una Comisión Permanente con el Título «Comisión de Compatibilidad» con las funciones similares a las que la Comisión Administrativa tenía en la Cámara de los Diputados para la designación de los empleados, la custodia de los registros y archivos y la dirección interna en general. Esta decisión se incorporó posteriormente al Reglamento aprobado por la Cámara de los Pares el 19 de julio de 1833. Y así, cuando a primeros de 1848, la Cámara de los Pares desaparece subsistían aún las bases de la decisión del 19 de febrero de 1831.

Este resultado en el devenir de la autonomía administrativa de las Asambleas francesas tuvo su indudable influencia en el Reglamento actual de

su Parlamento y en la regulación actual de su Administración parlamentaria, que si bien ha evolucionado, por necesidad de ir adecuándose a las nuevas funciones y estructura de las Asambleas, sigue manteniendo su base, como se deduce de la Ordenanza de 17 de noviembre de 1958, sobre la que se asienta recoge la tradición parlamentaria y los precedentes republicanos.

Esta Ordenanza establece que cada Cámara cree sus propias reglas de funcionamiento interno, de reclutamiento de personal y de aprobación de su presupuesto ³².

También se prevé que en materia de seguridad y policía, cada Asamblea sea autónoma, atribuyendo esta potestad a su Presidente.

La estructura y organización interna de ambas Cámaras es muy parecida, la responsabilidad máxima la ostentan sus órganos de naturaleza política, a saber, el Presidente y los Cuestores.

Sin embargo al frente de los servicios esta un órgano de naturaleza técnica, la Secretaría General.

Respecto a estos servicios, en ambas Cámaras se organizan de forma dualista, que proviene directamente de la distinción entre:

- De una parte, las funciones del Presidente de la Cámara,
- Y de otra, las funciones de los tres Cuestores.

Así, existen dos Secretarías Generales totalmente independientes: La Secretaría General de la Presidencia y la Secretaría General de los Cuestores.

A) El Senado francés

1. La Secretaría General de la Presidencia.

Es la encargada de los Servicios Legislativos; a su frente se encuentra el Presidente, que tiene un Secretario General asistido por un Director General y comprende: los servicios de Presidencia, de Comunicaciones, de Estudios, de La Scance, de Comisiones y de Relaciones Europeas.

2. La Secretaría General de los Cuestores.

Se encarga de los Servicios Administrativos, está dirigido por los Cuestores e igualmente tiene como responsable a un Secretario General asistido por otro Director General, y está constituido por los servicios de Cabinet des Questores, de Seguridad, de Secretaría General de los Cuestores, Económico, de Compatibilidades y de la Seguridad Social, de Tesorería, Patrimonio, Mobiliario, Arquitectura, Jardines y Servicio médico.

Los Servicios de Personal, Archivo, Biblioteca y Documentación, Informática y de Nuevas tecnologías son servicios comunes a las dos anteriores.

³² Vid. «Información constitucional y parlamentaria ASGP», «Los sistemas parlamentarios francés y danés», 3.^a, Serie, n.º 169, 1.º Semestre 1995, pp. 14 y ss.

B) La Asamblea Nacional

Aunque existen también las dos Secretarías arriba señaladas, presentan algunas diferencias; la principal es que los Servicios de Biblioteca, Archivo, Estudio y Documentación dependen de los Servicios Legislativos, por lo que sólo son comunes en ambas Secretarías los Servicios de Informática y Nuevas tecnologías.

En las dos Cámaras, los funcionarios de cada servicio son elegidos de forma totalmente autónoma, pero el *status* es fijado por la Mesa de la Cámara, la cual lleva largo tiempo inspirándose en el sistema aplicable al funcionariado del Estado, aunque con ciertos matices dadas las específicas funciones de las Asambleas Legislativas.

Los dos Secretarios Generales son nombrados por la Mesa de la Asamblea Nacional y del Senado respectivamente.

Finalmente en lo que a la aprobación de los presupuestos de las Cámaras se refiere, el caso francés es, sin embargo, un tanto peculiar porque la elaboración del de ambas Cámaras se hace por sus Cuestores respectivos y, se aprueba conjuntamente en una Comisión Mixta formada por tres Cuestores de cada Cámara y presidida por el Presidente del Tribunal de Cuentas, incorporándose además dos magistrados de este mismo Tribunal, con voz pero sin voto. El presupuesto así aprobado se incluye en el proyecto de ley de los Presupuestos Generales del Estado. Así pues, en el caso francés, no sólo quiebra el principio de autonomía presupuestaria de cada Cámara, en un parlamento bicameral, sino que además se produce la intervención de un órgano extraño al Parlamento, en el procedimiento de aprobación de su presupuesto.

IV. LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTARIA DE LAS CORTES GENERALES

1. Origen y evolución

Tras el análisis del desarrollo británico y el ejemplo francés, hemos de abordar el estudio de las Cortes Generales de España que, si bien gozan de unas características propias, se han visto influidas significativamente por la teoría y la práctica de países vecinos como Inglaterra y Francia.

En la segunda mitad del XVIII España sufre grandes revoluciones, que se experimentan en muy diferentes campos:

En primer lugar, experimentó un desarrollo demográfico y económico importante, lo que supuso la incorporación a la economía de un gran flujo humano colonizándose amplias zonas de Castilla e imprimiéndose gran desarrollo a ciudades como Barcelona, Cádiz, Valencia, Bilbao y Sevilla.

Es también este siglo un gran siglo colonial, a la que no fué ajena la acción de determinados virreyes como Galvez, Lavalles, Amat, etc., como tampoco lo fue la doctrina mercantilista de la época, la acumulación de capital que favo-

reció el desarrollo industrial, el tráfico marítimo y la desamortización parcial de determinados bienes de la Iglesia.

El pensamiento político español se incorpora a las corrientes de la época en determinadas personas como, Aranda, Jovellanos, Floridablanca, y en algunas instituciones privadas pero a la postre choca abiertamente con la intransigencia inmovilista e inquisitorial de los validos absolutistas.

El impacto de la Revolución Francesa y las guerras napoleónicas y en concreto el Tratado de Fontainebleau en 1807 que, finalizó con la designación como Rey de España de José Bonaparte y la invasión napoleónica, producen en España la quiebra *formal* del Antiguo Régimen y el origen del constitucionalismo.

En efecto, el pueblo español reaccionó enérgicamente contra la maniobra napoleónica de sustituir la dinastía y el 2 de mayo de 1807 se inicia la bien conocida Guerra de la Independencia, con trascendentales consecuencias en la historia constitucional española.

La primera, y quizá más importante, fue la convocatoria de unas Cortes a celebrar en Cádiz, única zona del territorio sin ocupar por Napoleón, donde se iniciaron las bases del parlamentarismo moderno español, desde el cual miraran los políticos buena parte del siglo XIX.

En Cádiz se plantean y discuten las grandes cuestiones del constitucionalismo moderno: la soberanía nacional, la división de poderes, la representación política, unicameralismo, bicameralismo, etc., etc.

Sin embargo, la obra constitucional fue pronto ignorada, pues la muchedumbre aclamó jubilosamente en Valencia y Madrid la vuelta de Fernando VII y con él el absolutismo.

La obra constitucional quedó ignorada por la inmensa mayoría de la sociedad española.

En efecto, «el Manifiesto abrogatorio de 1814», de Fernando VII, es una larga declaración contra el régimen constitucional que, aunque se alteró con otro Manifiesto, el de 1820, que dio pie a la aparición de un «Trienio liberal» (1820-1823), culminará en lo que la literatura histórico política denomina «década ominosa»; período que transcurre justamente desde la entrada en España de los «Cien mil hijos de San Luis» al mando del duque de Angulema, hasta la muerte del Rey en 1833. Y se caracteriza por la restauración sin contemplaciones del poder absoluto.

A finales de septiembre de 1833 fallece finalmente Fernando VII; y al tiempo estalla la guerra civil, por la sucesión a la Corona. Los absolutistas intransigentes sostuvieron los derechos de Don Carlos y los liberales abrazaron la causa de Isabel II en quien había depositado su confianza para establecer la Monarquía Constitucional.

Finalmente venció Isabel II, quien instauró «el Estatuto Real», en 1834, que según algunos autores³³ no es más que un Decreto regio de

³³ Vid. Adolfo G. Posada «Tratado de Derecho Político», 1935 o Tomás Villarroya «El sistema político del Estatuto Real».

Convocatoria de Cortes, aunque para otros³⁴, se trata de un esbozo de Carta Otorgada.

Sea como sea, el Estatuto Real, es el símbolo del moderantismo español en su versión más conservadora y concibiendo, el Estado como un pacto entre parte de la nobleza, de la jerarquía eclesiástica del Antiguo Régimen y la burguesía más raccionaria³⁵.

Posteriormente diversas modificaciones en el Estatuto permitieron la apertura de las llamadas Cortes Constituyentes de 1837, donde se intentó instaurar el proyecto Isturiz que sirvió para abrir una tercera vía entre los partidarios de la vuelta a los principios constitucionales gaditanos (que de alguna manera simbolizaba el mito revolucionario) y el moderantismo conservador del Estatuto, sirviendo de puente para la Constitución de 1837.

A pesar de este nuevo proyecto, lo cierto es que durante todo el período de Regencia de María Cristina la inestabilidad política fue constante (once gobiernos en cuatro años), y la crispación política terminó por estallar en 1839 culminando con la abdicación de la Reina Gobernadora y la Regencia de Espartero, quien ejerció el poder omnímodamente hasta 1843, en que una coalición de moderados y progresistas derriban al Regente bajo la espada de Narváez y entran victoriosos en Madrid.

Lo primero que hizo esta coalición fue modificar la Constitución de 1837 y aprobar una nueva, la Constitución de 1845 que satisfacía plenamente el ideal político moderado, consolidando un régimen oligárquico agrario y financiero, donde la burguesía se repliega a un segundo plano dentro del Estado.

Tras este gobierno se sucederán muchos otros, todos ellos efímeros, por lo que no tuvieron fuerza ni respaldo político suficiente como para acabar con la Constitución de 1845. El siguiente gran hito se produjo en la Revolución de 1868 que supuso la caída de la Monarquía, la regencia del General Serrano y la convocatoria de Cortes Constituyentes, con la publicación del «Manifiesto de 25 de octubre de 1869» en el que se recogían las aspiraciones de la Revolución, que según algunos autores³⁶, pretendía un liberalismo radical y no meramente ideológico como el de 1812, a saber: destronación y expulsión de una dinastía para sustituirla por otra, establecimiento de sufragio universal, libertad religiosa, de enseñanza, de imprenta y de reunión.

Por este Manifiesto, según Solé Tura, se aprobó la primera Constitución democrática de nuestra historia³⁷.

Sin embargo tampoco este régimen durará mucho; el día 1 de febrero de 1873, el nuevo Rey Amadeo de Saboya renuncia a la Corona y se proclama la I República Española.

³⁴ Vid. Solé Tura y E. Aja «Constituciones y períodos constituyentes en España» (1808-1936), S. XXI, Madrid 1977.

³⁵ Vid. Tomás y Valiente. «Manual de Historia del Derecho Español». 4.ª edición, p. 66 y ss.

³⁶ Vid. Sánchez Agesta.

³⁷ Vid. Op cita Solé Tura y E. Aja.

La República Española 1873-1874 tampoco sirvió para paliar los problemas y aunque subsistió con una Constitución monárquica (la de 1869) finalizó el 3 de enero de 1874 con una dictadura provisional que preparó el camino de la Restauración en favor del hijo de Isabel II, de la mano de Cánovas del Castillo.

Con el nombre de Restauración³⁸ se inicia una nueva etapa en España que comienza con el restablecimiento de la dinastía borbónica en 1874 y finaliza con la Dictadura de Primo de Rivera en 1920.

Esta época es considerada por algunos autores como un período de estabilidad y renovación, donde cabe distinguir tres grandes períodos³⁹:

- De 1875 a 1885 se acaban las guerras carlistas y se inicia el período caciquil y la aparición de una nueva Constitución, la de 1876.
- De 1885 a 1902 fallece el Rey Alfonso XII y comienza la Regencia de su viuda María Cristina, siendo éste el período de gobierno de Sagasta.
- Y finalmente de 1902 a 1923, en el que se producen grandes convulsiones políticas. Lo que coincide con la guerra europea de 1914, la Revolución rusa y el surgimiento de nuevas ideologías. Todo ello hirió gravemente al sistema y culminó en la dictadura de Primo de Rivera.

Así pues, durante el siglo XIX, que la tendencia dominante es el régimen de Gobierno externo, en el sentido de que el parlamentarismo se nutre y vive de la oligarquía aleada al poder central y del caciquismo provincial y municipal.

Hasta casi el final del siglo XX tampoco se alcanza la estabilidad. Con algunas concesiones breves a la forma republicana (la segunda República de 1931 a 1936), la forma política dominante será la Monarquía, con absoluto dominio de la casa de los Borbones, constitucional y parlamentaria (con la excepción de la dictadura del General Franco de 1939 a 1975), que desembocará en la actual Constitución de 1978, en la que siguiendo en parte con las tradiciones de nuestro país, se establece en su artículo 1.3 que «*La forma política del Estado español es la Monarquía Parlamentaria.*»

En lo que al Parlamento se refiere, del análisis anterior se desprende, que el inicio en el sentido que actualmente conocemos, del derecho parlamentario comienza en las Cortes gaditanas en las que se produce el paso del Antiguo Régimen al Régimen liberal, y en donde a lo igual que Francia, el olvido y desuso de las Cortes estamentales, exige iniciarlo todo partiendo de cero.

Por otro lado, al situar en Cádiz a las Cortes en una posición central del sistema político, se las intenta cubrir de garantías suficientes frente a los demás poderes del Estado. Es decir, los diputados gaditanos, ante el vacío de poder

³⁸ Vid. Es muy interesante sobre esta época la obra de Díez del Corral «El liberalismo Doctrinario» I.E.P. Madrid, 1946.

³⁹ Vid. Pierre Vilar, «Historia de España» 16.ª edic. Grijalbo 1983.

que se ha producido por la sucesiva deslegitimación de los diferentes órganos que se habían ido haciendo cargo de las máximas instituciones políticas, asumen en su seno prácticamente todos los poderes, regulando y controlando al ejecutivo. Lo que dio como resultado un conjunto de prerrogativas, que no fueron objeto de polémica, que se plasmaron en su Reglamento y en la Constitución que elaboran y aprueban seguidamente.

Posteriormente el Ejecutivo no aceptará estos poderes y prerrogativas y, habrá que esperar hasta 1836-1837, con las nuevas Cortes Constituyentes, para volver a adquirirlos, instaurándose según algunos autores⁴⁰ las normas o pautas definitivas sobre las que se asentarán las Cortes Generales de hoy.

No obstante, para muchos otros autores⁴¹, las bases y por ende el desarrollo del actual sistema parlamentario español se asienta definitivamente en la Constitución posterior de la monarquía limitada de 1845, ya que serán los Reglamentos de estas Cámaras (de 1847) en los que se acaba introduciendo la terminología de las actuales, dejando paso con ello a unas instituciones perfectamente acabadas en el plano formal, que en el siglo XX, tras la desaparición del régimen del General Franco, vuelven a resurgir con toda su fuerza e ímpetu plasmándose en el artículo 72 de la actual Constitución Española.

Lo que nadie discute es que la autonomía del Parlamento se empieza a implantar efectivamente en las **Cortes gaditanas, cuya Constitución de 1812, en el artículo 127**, ya reconoció la autonomía reglamentaria, organizativa y presupuestaria.

A) Las Cortes de Cádiz

El 24 de septiembre de 1810 las Cortes abren sus sesiones. Tras el discurso de apertura por la Regencia, se dejó a éstas la más absoluta libertad para la elección de su Presidente y Secretarios, y la elección del Gobierno.

Sin embargo, como dijo Argüelles⁴², más tarde en su discurso: *«De este modo, quedaron éstas solas, abandonadas a sí mismas, sin dirección, reglamento ni guía alguna, a la vista de un inmenso concurso de espectadores de todas clases que ocupaban los palcos, las galerías y demás avenidas del Teatro... con pocos cuadernillos de papel sobre una Mesa, a cuya cabecera estaban una silla de brazos y a los lados algunos taburetes, eran todos los preparativos y aparatos que se habían dispuesto...»*.

Evidentemente, la Regencia rompe con la tradición de las Cortes Estamentales, porque no sólo no impone ningún representante del Gobierno, ni regla alguna, sino que deja total libertad a los diputados para organizarse autónomamente y, además les da poder para nombrar al Ejecutivo.

Las Cortes, cuando la Regencia abandona el Salón, nombran un Presidente provisional y un Secretario, reclaman y asumen la soberanía, como legítimos

⁴⁰ Vid. Gómez Rivas «La Administración Parlamentaria Española: Creación y Consolidación», Tesis inédita. T. 18637 Vol. I y II.

⁴¹ Vid. Merino Mercan, José F. «Regímenes Históricos Españoles».

⁴² Vid. Argüelles, «Discursos al Título Preliminar de la CE de 1812.

representantes de la Nación, postulan la división de poderes, piden el reconocimiento de Fernando VII como Rey legítimo y la nulidad y renuncia de Bayona. Todo ello, lo plasman en un Decreto, que será el primero de las mismas, en el que asimismo establecen expresamente la autonomía reglamentaria, administrativa y presupuestaria de las Cortes ⁴³.

El 24 de noviembre de 1810 aprobaron un Reglamento que creaba una organización interna, basada en unos órganos de autogobierno de naturaleza política, a saber, el Pleno, Presidente, Vicepresidente, Secretarios y Comisiones y otros de naturaleza técnica, como los servicios administrativos que abarcaban la Secretaría General, los porteros y subalternos, la Tesorería, el Diario de Sesiones y la Biblioteca.

Dentro de los órganos de naturaleza política cabe decir lo siguiente:

1. *El Pleno.*

Es el encargado de aprobar todo lo que se decide en la Cámara para su proyección externa y es el que elige al Presidente, Vicepresidente y Secretarios de las Cortes.

2. *El Presidente.*

Es elegido por el Pleno por un periodo de un mes, como órgano de dirección asume altas competencias administrativas.

Una de las competencias que se le atribuyen la de imponer su autoridad sobre los comandantes de la guardia que protegían el edificio.

A su vez, asume la máxima autoridad para imponer la disciplina que se ha de observar en el Salón de sesiones, tanto entre el público, como entre los diputados, así como en el resto de las dependencias, siendo el único legitimado para dar órdenes a los jefes de la guardia.

3. *Los Secretarios.*

En un principio dos y luego elevados a cuatro, son elegidos por un periodo de cuatro meses, levantan acta de todas las sesiones del Pleno, son los que dirigen la Secretaría, a los porteros y subalternos y son los que tienen la competencia para proponer a los candidatos más idóneos para ocupar dichos puestos.

4. *La Comisión de Gobierno Interior.*

Fue creada con posterioridad, por el Reglamento de 1813, para descargar a los Secretarios del ímprobo trabajo de la organización interna de la Cámara, estaba constituida por un número de 4 o 5 diputados y por un Secretario y el Presidente, como miembros natos. Esta composición no deja de ser un tanto paradójica, porque los miembros natos, Presidente y Secretario, son sin embargo los que menos duran en el cargo, un mes o cuatro respectivamente.

⁴³ Vid. Cita, Op. Gómez Rivas. No debemos olvidar, que la mayor parte de los datos técnicos de estas Administraciones están sacados de la mencionada tesis inédita.

Esta Comisión era la encargada de mantener el orden en el interior del Palacio de las Cortes junto con el Presidente.

5. *Otras Comisiones relacionadas con la Administración parlamentaria.*

Junto con la Comisión de Gobierno Interior, se constituyen, la Comisión de Salubridad, de la que formaba parte un Inspector Arquitecto, para ocuparse de las condiciones sanitarias del Edificio; la Comisión de Biblioteca, que dirigió la mínima plantilla que se creó para el mantenimiento de la Biblioteca, y la Comisión del Diario de Sesiones.

En lo que a los Servicios de la Cámara se refiere, podemos distinguir:

1. *La Secretaría.*

Las Cortes aprueban unánimemente la creación de dicho servicio. Es decir, las Cortes por su propia dinámica de funcionamiento asumen la competencia de autoadministración, encontrándose aquí el origen concreto en nuestro país de esta prerrogativa.

Una Comisión fue la encargada de la estructura y organización de la Secretaría General, cuyo informe fue elevado al Pleno que lo aprobó el 3 de noviembre, creando seis puestos, cinco para oficiales y uno para un archivero.

Pero en estos momentos las Cortes no crean un aparato administrativo estable y duradero, sino más bien tienen la idea de una pequeña oficina que dure mientras las Cortes estén reunidas, sin un reglamento y dependiendo directamente de los Secretarios de la Cámara. Habrá que esperar a los dos Decretos de 17 de diciembre de 1811, uno por el que se consolida y se le dota de estabilidad a la Secretaría, que pasó a llamarse Secretaría de Cortes, compuesta por los cinco oficiales con la graduación de primero, segundo, etc., etc. y un archivero, y el otro por el que se nombra al personal que ocupó dichos puestos.

El Decreto persigue diseñar un paralelismo con la Administración del Estado, poniendo al frente de la Secretaría a un Secretario, es decir, a personas cuyo nombramiento obedece a razones políticas; por debajo de éste se encuentra el Oficial Primero o Mayor, a continuación las cuatro plazas de oficiales ordenados jerárquicamente y por último el archivero.

Los primeros empleados de la Secretaría fueron nombrados por el Pleno, pero finalmente el Pleno acaba delegando esta potestad en los Secretarios. El ascenso se producía por antigüedad, respetándose escrupulosamente la jerarquía de la plantilla. Se establecieron así dos escalas, la de oficiales y la de archivero, a las que posteriormente se le añadió una tercera, la de escribiente.

El sueldo de estos empleados era el equivalente al sueldo de los empleados de la Secretaría de Gracia y de Justicia.

2. *El Diario de Sesiones.*

En un primer momento la falta del mismo se suplió con periódicos privados, pero las diferentes versiones de los hechos ofrecidos por estos periódicos desencadenó la solicitud de los diputados de un Diario Oficial de las Cortes.

El Pleno aprobó la creación del «Periódico de Cortes», cuya inspección y control se dejó en manos de la Comisión del Diario, que pasó a llamarse la Comisión de Inspección. El periódico funcionaba con las Actas de los Secretarios y no con taquígrafos por considerarse esto excesivamente costoso.

La Comisión de Inspección fue adquiriendo competencias y finalmente fue la encargada de elaborar la plantilla y nombrar a sus empleados. La primera plantilla tuvo:

Un redactor jefe, dos redactores, un oficial mayor de la secretaría de la redacción, tres oficiales de sección y taquígrafos.

El principal problema que se planteó fue el retraso en las publicaciones, debido a que las Cortes, al carecer de imprenta lo encomendaban a la Imprenta Real, ocasionándose alguna fricción entre el Ejecutivo y el Legislativo. La solución se adoptó el 9 de septiembre de 1813, mediante la aprobación por las Cortes de una contrata con una imprenta particular, lo que generó el hecho curioso de que los empleados de la Redacción cobraran su salario de la imprenta, aunque eran personal de las Cortes.

3. *La Biblioteca.*⁴⁴

La Biblioteca era independiente en su organización y funcionamiento, aunque estaba bajo la supervisión de la Comisión de Biblioteca. No obstante, su personal no se integraba con el resto del personal de los Servicios de la Cámara, ni tampoco tenía posibilidad de ascenso. Estaba exclusivamente formada por un bibliotecario, un oficial y un portero.

4. *La Tesorería.*

Las Cortes gaditanas, gozaban de **plena autonomía presupuestaria**, que se ejerció efectivamente aprobando sus propios presupuestos y creando su propia Tesorería, aunque, al principio no existió una propia de las Cortes, sino que se decretó una Tesorería General para todos los organismos públicos.

Los Diputados cobraban dietas a cargo de esta Tesorería General, y los gastos de las Cortes los gestionaba el Aposentador, aprobándolos el Presidente y los Secretarios.

Esto, generó problemas e impagos y por eso el Reglamento de 1813 creó una Tesorería de las Cortes al frente de la cual había un Tesorero nombrado por las mismas, y en esta Tesorería se recibía todo el caudal para el pago de las Dietas de los diputados y disfrute de aquello que la Cámara estimase pertinente para su funcionamiento.

Además se nombra un oficial de la Secretaría para el control de ingresos y gastos.

⁴⁴ Vid. Sobre este tema Vicente Salavert, «La biblioteca del Congreso de los Diputados», Libro de las Cortes Generales, 1983.

5. Los Servicios de mantenimiento.

Correspondía a los Secretarios este servicio, pero el proceso que se siguió en el nombramiento de estos subalternos no se ajustó al Reglamento, ya que antes de aprobarse éste, el Mayordomo Mayor de la Regencia fue el encargado de suministrar a este personal, por lo que cuando se aprobó el Reglamento el personal subalterno ya estaba funcionando. Esto generó una situación ambigua porque este personal, formalmente seguía perteneciendo a la Casa Real.

La Comisión de Gobierno Interior, en una sesión de 1814, elaboró un reglamento interno sobre la conservación y limpieza del edificio y creó la figura del Inspector, que pasó a ser el responsable de los subalternos.

6. La Guardia.

La guardia no pertenecía al aparato administrativo propiamente dicho. Es un cuerpo extraño pero, al servicio de las Cortes y bajo su autoridad; su personal pertenecía a los Comandantes de las distintas fuerzas de la Casa Real, aunque mientras estuviesen al servicio de las Cortes estaban bajo el mando del Presidente de las mismas.

Toda esta organización desapareció con la vuelta de Fernando VII y habrá que esperar a 1820 y la llamado Trienio Liberal, para que resurja de nuevo.

En efecto, **el Trienio Liberal de 1820 a 1823** es una prolongación de las Cortes de Cádiz; el Reglamento, los Reglamentos de las Dependencias, las normas de organización y funcionamiento de las Cortes son puestas nuevamente en vigor y por ello la estructura formal interna de las Cámaras es sustancialmente la misma. En el caso del *Pleno*, aunque tiene formalmente el último poder de decisión, se procede a ejercerlo mediante delegación en las distintas Comisiones.

También, igual que en el período anterior, el Pleno elige Presidente cada mes y *Secretarios* cada 4 meses sin posibilidad de reelección, lo que fue muy importante en los temas de gobierno interior y su control, ya que como se dijo, el Presidente y un Secretario eran miembros natos de la Comisión de Gobierno Interior.

La única diferencia con el periodo anterior es que desaparece la *Comisión del Diario de Sesiones* y sus funciones serán asumidas por la *Comisión de Gobierno Interior*.

Respecto a **los presupuestos de las Cortes**, también habrá una diferencia con el período anterior, ya que los elaborará la Comisión de Gobierno Interior, aunque los aprobará el Pleno y los distribuirá y controlará el Tesorero y un Contador. Por lo que, al igual que en el período anterior cabe hablar de **autonomía presupuestaria durante este Trienio Liberal**.

B) El Estatuto Real

La siguiente vez que las Cortes vuelven a funcionar será a partir de 1833, tras la muerte de Fernando VII con **la Regencia de María Cristina**, donde san-

cionado por la Reina el 10 de abril de 1834 se promulgó **el Estatuto Real**. A la luz del Estatuto se establece un sistema bicameral, constituido por dos Cámaras que pasarán a denominarse el Estamento de Procuradores y el Estamento de Próceres. Estos Estamentos fueron convocados por la Reina mediante Decreto de 20 de mayo, donde comienza un nuevo período de existencia de las Cortes con una serie de problemas básicos que cabe resumir en los siguientes:

- No participaron en la elaboración del Estatuto.
- Sus Reglamentos fueron elaborados por el Ejecutivo y hechos públicos en forma de Real Decreto, por lo que las Cámaras pierden su autonomía reglamentaria.
- Pierden también su autonomía administrativa, porque será otro Real Decreto el que aprobaría la creación de la Secretaría de ambas Cámaras o Estamentos, regulando su respectiva plantilla, sueldo y organización jerárquica.
- Las Cortes pierden también la posibilidad de nombrar a sus empleados, que lo hará el Ejecutivo.
- Y fue el Gobierno quien nombró a una Junta para que eligiera la Sede de los Estamentos, que fue el Convento del Espíritu Santo, en la Carrera de San Jerónimo, para los Procuradores, y el Palacete del Buen Retiro, para los Próceres.

Sin embargo y curiosamente, en esta ocasión, a diferencia de las etapas anteriores, los Estamentos se encuentran el día de su apertura con todo lo dispuesto para trabajar.

Pese a todas estas diferencias, en la práctica puede hablarse de un cierto continuismo con el Régimen parlamentario anterior en materia de orden administrativo interno.

El día 20 de julio de 1834 se abren los Estamentos, procediendo en primer lugar a nombrar a sus respectivos Presidentes, Vicepresidentes y Secretarios. Pero en el caso del Estamento de Próceres la pérdida de poder de elección es total, porque la Reina (Gobierno), nombra al Presidente y al Vicepresidente, sin consultar ni tener en cuenta a la Cámara. En el caso del Estamento de los Procuradores, la Cámara presentará a la Reina cinco candidatos, elegidos en su seno y éstos son presentados por orden de número de votos recibidos. La Reina designará Presidente al más votado y Vicepresidente al segundo en número de votos.

Otro cambio sustancial respecto a las anteriores Cortes será la duración del mandato de estos cargos, que ya no es de un mes sino para toda la legislatura, propiciando con ello una presidencia más fuerte que la de épocas anteriores.

En cuanto a la pérdida de la autonomía administrativa y reglamentaria, se intentó paliar concediéndose a las Cámaras la posibilidad de designar a aquellas personas que quisieran cuando algún puesto quedase vacante. Pero los Estamentos carecían de poder alguno de modificación de la relación de puestos de trabajo.

La autonomía reglamentaria, tras muchas discusiones, la consiguieron el 20 de octubre de 1834, cuando las Cámaras aprobaron los cambios y adiciones de los Reglamentos vigentes. Así pues, a partir del 20 de octubre, los Estamentos asumen en alguna medida la capacidad de reformar sus Reglamentos sin que la iniciativa provenga del Ejecutivo.

Por otro lado, el sistema bicameral establecido por el Estatuto Real da lugar a la existencia de dos Cámaras, claramente distintas y con sus diferentes aparatos administrativos. Aunque ambas parten de una estructura idéntica, pues el Decreto de creación de 17 de julio de 1834 así lo establece, no hay más relación entre ambas que esta similitud teórica.

B.1. El Estamento de Procuradores

En esta época tampoco existía Diputación Permanente, por lo que será la Comisión de Gobierno Interior la única encargada de la organización interna de la Cámara.

Respecto a los órganos de naturaleza política se pueden distinguir:

1. El Pleno

Seguirá las pautas marcadas en los períodos anteriores y, aunque es el responsable último de todos los temas de gobierno interior, progresivamente va ir cediendo estas competencias en las Comisiones respectivas, especialmente en la de Gobierno Interior. Pero a diferencia de otras épocas, la decisión última la va a tener el Gobierno, porque la Cámara tenía que elevar al Gobierno las Resoluciones aprobadas.

2. El Presidente

Ya hemos hablado de su elección, siendo la mayor novedad la de su permanencia durante toda la Legislatura. Las competencias de esta presidencia van a ser las siguientes:

- Es el encargado de señalar el orden de discusión de los asuntos.
- Manda los proyectos o propuestas a examen de las distintas Comisiones.
- Indica el día para la discusión de un asunto y determina el orden para la sesión siguiente.
- Ordena el debate parlamentario.
- Es la máxima autoridad en el interior del Palacio y en el Salón de sesiones, pudiendo suspender la sesión y hacer desalojar al público.
- Es la máxima autoridad de la seguridad, estando la Guardia bajo sus órdenes.
- Además, este Presidente junto con los Secretarios van a formar parte de la Comisión de Gobierno Interior, que dirige y controla los servicios de la Cámara.

Todo ello, como ya hemos dicho, supone, en la práctica, un avance hacia lo que será una Presidencia fuerte.

3. *Los Secretarios*

Son cuatro y elegidos también para toda la Legislatura. Sus competencias más importantes se ejercen en materia de gobierno interior y las comparten con el Presidente.

4. *La Comisión de Gobierno Interior*

El Reglamento no crea las Comisiones, únicamente dice que, corresponde al Presidente, junto con los Secretarios nombrarlas con un número de miembros que no puede ser menor de cinco ni superior a nueve. Por ello, el 7 de agosto de 1834 se crea la Comisión de Gobierno Interior, para todas las cuestiones de gobierno interno de la Cámara.

Respecto a los servicios de este Estamento, el Decreto de 17 de julio de 1834 establece la plantilla de la misma, creando un aparato administrativo distinto al de épocas anteriores.

Podemos decir que la administración se reduce a la Secretaría, dependencia alrededor de la cual giran todos los demás servicios.

En cuanto al personal, no se recuperan a los que anteriormente ocupaban sus puestos, sino que se nombran a los que estaban previstos en el Decreto de la Reina y su sueldo será inferior al de sus homólogos en las Secretarías de Despacho.

5. *La Secretaría*

De los escritos de la época, se desprende la existencia de un Oficial Mayor que se hace cargo de todos los temas de gobierno interior. Este Oficial Mayor desempeña tareas de jefatura del servicio. Por debajo de él se sitúan: el oficial segundo, tercero primero y tercero segundo, a continuación los escribientes, taquígrafos y un agregado a la redacción. Desaparece por tanto la Redacción del Diario de Sesiones. Se tuvo la idea de que la *Gaceta de Madrid* publicara algunos extractos de las sesiones celebradas, por lo que el número de plazas en este sector se redujo a sólo dos taquígrafos y un redactor, que además tenían como misión principal la ayuda a los empleados de la Gaceta y de la Imprenta Real.

Por su parte, el Real Decreto establece también que los subalternos forman parte de la Secretaría, aunque quedarán bajo las órdenes del Maestro de Ceremonias, y no del Oficial que pertenecía al Ejecutivo, al final se delegarán estos poderes en el Portero Mayor, que ya si forma parte de la Cámara.

B.2. El Estamento de los Próceres

Los órganos de gobierno son prácticamente los mismos que en los Procuradores, con la salvedad de que no va a existir una Comisión de Gobierno Interior y se va a producir la asunción de estos asuntos por un

nuevo órgano de gobierno que en la práctica parlamentaria va a tener un gran arraigo: La Mesa, esto es, El Presidente y los Secretarios.

Por otro lado, podemos decir que la estructura orgánica de la Secretaría es prácticamente igual que en la otra Cámara.

Finalmente, hay que decir de este período, que la falta de autonomía también se manifiesta en **el orden económico presupuestario**. Ahora el presupuesto de la Cámara va a ser incluido en el Ministerio de lo Interior y será dentro del mismo como aparecerá en los Presupuestos Generales.

El Maestro de Ceremonias elabora un proyecto de presupuestos que es enviado a la Comisión de Gobierno Interior, el Presidente de la Comisión una vez que se le da el visto bueno o se rectifica se lo remite al Presidente del Estamento que, una vez conformado lo remite al Ministerio. Y el Ministerio lo incluía en los Presupuestos de la Secretaría de Despacho de lo Interior. En el caso de los Próceres, al no existir Comisión de Gobierno Interior, esta función pasa a la Mesa.

C) Las Cortes Constituyentes de 1836

La anterior falta de autonomía de las Cámaras, se va a intentar paliar en **las Cortes Constituyentes de 1836-1837**, que lo primero que van a hacer es aprobar un Decreto por el que se restablece la Constitución gaditana de 1812.

Sin embargo, la vuelta a la normativa existente en el período gaditano no implica la reproducción exacta del aparato administrativo de aquella época por muy distintos motivos:

- El tiempo no ha pasado en balde (12 años) y en medio se han construido otros aparatos administrativos, en concreto el del Trienio.
- La forma en que se realizó la reconstrucción fue dejando en manos de los oficiales existentes en los Estamentos la redacción de un Informe de creación provisional de los distintos servicios de las Cámaras, por lo que se basaron en la organización que conocían de los propios Estamentos. Este informe, fue aprobado por Real Orden del Gobierno, el 6 de octubre, ya que el Ejecutivo quiso dejar los servicios funcionando, hasta que las Cortes decidiesen su propia organización, por lo que nombraron provisionalmente a los empleados de los antiguos Estamentos para que las Cámaras, una vez en funcionamiento, decidieran sobre su aparato burocrático, respetándose así su autonomía administrativa.
- La situación del país, y el sentimiento de que unas Cortes Constituyentes debían de ser breves, harán que su implicación en las tareas de ámbito interno no sea intensa, es más, prácticamente, nos encontramos con una copia de la estructura existente en el Estatuto Real, con lo que la Administración de este período no se alterará y supondrá una continuidad con la de la época anterior; lo que supuso que se respetase la división de los dos servicios; es decir, la primera la de los antiguos Próceres y la segunda la de los Procuradores, que a su

vez darán lugar a la existencia de una Secretaría con dos Secciones como aparato administrativo de las dos Cámaras que surgen con el nuevo texto constitucional.

Los únicos cambios que se exigieron por estas nuevas Cortes nacientes fueron el restablecimiento de la Biblioteca y la reconstrucción del Servicio de Redacción del Diario.

Con respecto a los órganos de naturaleza política, se pueden hacer algunas reflexiones.

En esta época se vuelven a dar presidencias cortas y débiles, lo que prácticamente hace desaparecer a la Mesa como órgano de gobierno. Será la Comisión de Gobierno Interior la que asume todos los asuntos de gobierno interno. Sin embargo, el Reglamento que aprueba esta Cámara, en su artículo 45 señala que la dirección de la Secretaría corresponde a los Secretarios de la Cámara y el artículo 46 sitúa al Presidente, junto con los Secretarios, como los encargados de cubrir los puestos en temas de dependencia. Serán por tanto en la práctica, estos Secretarios y el Presidente los encargados de temas internos, y esta unión será la que en esta época denominen extraoficialmente algunos diputados como «Mesa», aunque no tenga carácter oficial.

Existen por tanto, similares órganos de gobierno a los señalados en los períodos anteriores, a saber: *Pleno*; *Presidente*, elegido exclusivamente por el Pleno por un periodo de un mes; *Vicepresidente*, que al igual que en épocas anteriores sigue a la sombra y sólo sustituye al Presidente; *Cuatro Secretarios* elegidos también por el Pleno por un periodo de 4 meses y que junto con el Presidente tienen las competencias en materia de gobierno interior de la Cámara, dirigiendo la Secretaría y formando parte de la Comisión de Gobierno Interior; y las *Comisiones*.

Respecto a estas Comisiones, sólo dos se encargan de cuestiones internas, *la de Gobierno Interior y la de Biblioteca* que no existía en el período estamental y que se crea para encargarse de la Biblioteca restablecida; sin embargo el personal de la Biblioteca y su problemática serán competencia de la Comisión de Gobierno Interior.

La Comisión de Gobierno Interior, tiene como miembros natos al Presidente y el Secretario más antiguo; se le asignan todas las funciones de gobierno interior, así como la dirección de todos los servicios; también se encarga del ceremonial, acondicionamiento de las Cámaras, resolución de temas de impresión, Diario de sesiones, etc.

Respecto a los órganos de naturaleza técnica, el esquema es más sencillo:

1. *La Secretaría*

Va a ser una continuación de la existente en los Estamentos, es pues una Secretaría dividida en dos Secciones que se corresponden cada una con una Cámara y al frente de las cuales está el respectivo Oficial Mayor. Por su parte el personal inicial fue el previsto provisionalmente, pero las plazas vacantes se cubrían por ascenso, antigüedad o concurso público. El sueldo de este perso-

nal, no se equiparó con los de la Secretaría de Despacho y Gracia, sino que fue inferior, lo que esto se debió a los problemas económicos existentes en el Tesoro de las Cámaras que ocasionaba incluso que a veces se pagase hasta con 6 meses de retraso.

2. *La Redacción del Diario de Sesiones*

La Comisión de Gobierno Interior acabó aprobando un Dictamen por el que se contrata a una empresa privada (Eco del Comercio) para la impresión y redacción del Diario de Sesiones, pero para ayudarla en su trabajo se nombró a seis empleados, cuatro taquígrafos y dos redactores, que aunque eran personal de las Cortes percibían su sueldo de la empresa privada, siguiendo precedentes similares.

3. *La Biblioteca*

Será la Real Orden de 12 de octubre, la que dispone su restablecimiento y la creación del puesto de Bibliotecario, encargado de la adquisición de todos los volúmenes y demás material necesario, este bibliotecario estaba bajo las órdenes de la Comisión de Biblioteca en lo que a su trabajo se refiere y bajo la dirección de la Comisión de Gobierno Interior, en todo lo relacionado con sus cuestiones funcionariales.

En este período las Cortes, vuelven a recuperar su total **autonomía presupuestaria**, pero por influencia de la etapa anterior, el Ministerio de la Gobernación, al elaborar los Presupuestos Generales, incluía como un capítulo más los correspondientes a las Cortes.

Cuando el proyecto de los Presupuestos Generales del Estado se recibía en las Cortes, sus partidas divididas por Ministerios se enviaban a las Comisiones correspondientes para su informe. De esta forma, el presupuesto de las Cortes pasaba a la Comisión de Gobierno Interior, que a su vez solicitaba un informe a los Oficiales Mayores para que se pronunciasen sobre el presupuesto de su Cámara y, tras decidir la Comisión se elevaba al Pleno para su aprobación.

Una vez aprobado este presupuesto, la Comisión de Gobierno Interior sigue la pauta de la época anterior de autorizar al Portero Mayor para la recepción de los fondos. De otro lado se nombra a un Oficial de la Secretaría para asumir las funciones del Interventor y se crea «El Arca de las Tres Llaves», como arca que custodia el dinero, haciendo cargo de la primera llave al Presidente. Esta Arca será una autentica institución en las Cortes posteriores y tendrá una larga tradición.

Aunque estas Cortes deberían haber sido disueltas una vez finalizado su trabajo, no fue así y fueron languideciendo poco a poco, hasta que un Real Decreto de 4 de noviembre de 1837 pone fin a las mismas.

Ahora bien, ante la inexistencia de la Diputación Permanente, hasta la apertura de las nuevas Cortes Ordinarias, va a ser su aparato administrativo el que se ocupe de la gestión del tránsito.

D) Las Cortes de 1837

La apertura de las Cortes Ordinarias el 19 de noviembre de 1837, a pesar de las convulsiones que se sucederán en la vida política española significa la implantación definitiva en el país del sistema constitucional, que aunque después se modifique ya no rompe con el sistema parlamentario.

Los cambios principales en las Cortes Ordinarias se reflejan en el establecimiento de un sistema bicameral con igualdad de facultades en ambas Cámaras, que pasan a llamarse Congreso de los Diputados y Senado, a la que sus respectivos Reglamentos parlamentarios van a dotar de autonomía presupuestaria, administrativa y reglamentaria a cada Cámara.

D.1. El Reglamento del Congreso de 14 de febrero de 1838, mantiene los mismos órganos de dirección que existían en los textos anteriores: Presidencia, Secretarios y Comisión de Gobierno Interior.

1. *El Presidente*

Es el órgano unipersonal más importante, su mandato se prolonga toda la legislatura y es el encargado de guardar el orden. Es miembro nato de la Comisión de Gobierno Interior.

2. *Los Secretarios*

Dirigen la Secretaría y el Archivo y el primero de ellos forma parte, como miembro nato de la Comisión de Gobierno Interior.

3. *La Comisión de Gobierno Interior*

Estará formada por Presidente y Secretario y un diputado por cada sección. Se convierte en Comisión Permanente. Sus competencias son proveer todas las plazas, elaborar presupuestos, administrarlos y aprobar todos los reglamentos internos de funcionamiento de las dependencias.

D.2. El Reglamento del Senado de 17 de febrero de 1838. Dispone una organización paralela a la anterior, sin embargo será competencia de los Secretarios. La elaboración del reglamento de funcionamiento interno de las dependencias, aunque después deba ser aprobado por el Pleno. Las demás competencias atribuidas a la Comisión de Gobierno Interior deberán ser también secundadas por el Pleno.

A partir de este momento cada Cámara tiene su propio aparato administrativo y además es independiente y autónoma de la otra. Las Constituciones posteriores les confieren autonomía reglamentaria, presupuestaria y administrativa y los empleados lo serán del Congreso o del Senado sin posibilidad de pasar de una Cámara otra, sino por los procedimientos reglados de acceso a las plazas.

Esta forma de proceder sólo cambiará en las Cortes unicamerales. En ese momento se repetirá lo ocurrido en el tránsito de los Estamentos a la Constituyente: los aparatos administrativos de cada Cámara darán servicios a

las Cortes pero formando secciones diferenciadas y manteniendo su independencia.

Se mantendrá así, sin ruptura la organización de la Administración Parlamentaria hasta 1939. Por ello, cuando se renueva el sistema democrático, tras la muerte del General Franco, se intenta restaurar el orden constitucional tal y como estaba en el período anterior a la Dictadura, estableciéndose un sistema que permite hablar del resurgimiento del derecho parlamentario español con toda su fuerza e importancia.

E) La Constitución de 1978

Así la **Constitución de 1978** recoge en su Título III, la regulación de las Cortes Generales consagrando su autonomía en el artículo 72.1 al establecer:

«Las Cámaras establecen sus propios reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales».

Reglamentos que serán aprobados el 10 de febrero de 1982 el del Congreso y el 25 de mayo de ese mismo año el del Senado, que actualmente ha sido sustituido por el Texto Refundido de 3 de mayo de 1994.

2. Situación actual

Respecto a la Administración parlamentaria del Congreso y el Senado, el Artículo 31 del Reglamento del Congreso dice: «Corresponde a la Mesa adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen de gobierno interior de la Cámara», añadiendo el artículo 60 que, «el Congreso dispondrá de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, de documentación y de asesoramiento». Lo que en términos similares se repite en los artículos 35 y 38 del Reglamento del Senado.

En sentido estricto, la Administración parlamentaria se identifica con las correspondientes Secretarías Generales. Así se desprende de las normas reguladoras de esta organización auxiliar del las Cámaras, en concreto la Resolución aprobada por la Mesa del Congreso de 27 de junio de 1989 que es la norma de organización de la Secretaría General del Congreso y la Resolución aprobada por la Mesa del Senado de 12 de julio de 1995, que es la norma de organización de la Secretaría General de la Cámara Alta. La organización de la Secretaría General de las Cámaras responde al siguiente esquema.

El Congreso de los Diputados:

1. El Secretario General

El artículo 35.2 del Reglamento y 5.3 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales establecen que su nombramiento, corresponde a la Mesa a

propuesta del Presidente, entre Letrados de las Cortes con más de cinco años de servicios efectivos.

Le corresponde las siguientes funciones:

- Asesorar a la Mesa, reunida a convocatoria del Presidente, redactar el acta de las sesiones y cuidar bajo la dirección del Presidente, de la ejecución de los acuerdos (artículo 35.1 del RC).
- Asume la competencia, junto con la Mesa y el Presidente en materia de personal (art. 5.1 del EPCG).
- Le corresponde también la dirección superior de la asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo a los demás órganos de la Cámara, así como la jefatura superior de los servicios administrativos del Congreso, tareas que ejerce bajo la autoridad de la Mesa (norma 1 de la Resolución).
- Reúne además la condición de Secretario de la Junta Electoral Central (art 9.5 de la LOREG) y ejerce el cargo de Letrado Mayor de las Cortes Generales, salvo decisión expresa de las Mesas en sesión conjunta de proveer específicamente este cargo (art. 5.6 del EPCG).

Dependen directamente del Secretario General:

- La Dirección de Relaciones Parlamentarias, que a su vez tiene un Departamento de Relaciones Parlamentarias, encargada del asesoramiento y de la organización, preparación y gestión de las relaciones parlamentarias del Congreso y de las Cortes Generales.
- El Departamento de Protocolo, que recoge un Servicio de Información y una Unidad de Guía. Se encarga de todo lo relacionado con el protocolo y demás actos institucionales del Congreso y de las Cortes Generales.
- La Intervención del Congreso, compuesta de una Oficina que a su vez tiene una Unidad de Contabilidad, con rango de Dirección y con la función de intervenir todas las cuentas del Congreso.
- La Intervención de las Cortes Generales, con una Unidad de contabilidad de las Cortes y de la Junta Electoral Central, también con rango de Dirección y al igual que la anterior se encarga de la intervención de todas las cuentas de Las Cortes Generales y de la Junta.
- El Departamento de Asesoría Jurídica, al que le corresponde prestar el asesoramiento correspondiente a las materias que le encomiende el Secretario General y en particular, en las cuestiones de personal y de gobierno interior, así como la representación y defensa del Congreso cuando proceda conforme a la normativa vigente.
- El Departamento de Prensa, que se encarga de asistir y asesorar a la Mesa en las competencias en materia de prensa y la atención de las relaciones con los medios de comunicación.

2. *Secretario General Adjunto*

Junto con el Secretario General, existen dos Secretarios Generales Adjuntos, que asisten al Secretario General en el ejercicio de sus funciones y desempeñan, bajo la dirección de aquél, la jefatura inmediata de los servicios administrativos y parlamentarios de la Cámara y, especialmente aquellos que el Secretario General les adscriba.

El Secretario General Adjunto se nombra por la Mesa a propuesta del Secretario General entre miembros del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales, con arreglo a lo establecido en el artículo 5.4 del EPCG.

Los Secretarios Generales Adjuntos sustituyen al Secretario General en caso de vacante, ausencia o enfermedad por el siguiente orden: primero el Secretario General Adjunto para Asuntos Parlamentarios y segundo el Secretario General Adjunto para Asuntos Administrativos.

Cada Secretaría General Adjunta cuenta como unidad de apoyo con una Unidad de Secretaría.

2.1. *Secretario General Adjunto para Asuntos Parlamentarios*

Desempeña, bajo la dirección del Secretario General la jefatura inmediata y la coordinación de los servicios administrativos correspondientes a las Direcciones de Asistencia Técnico-Parlamentaria, Comisiones y Estudio y Documentación, así como aquellos otros servicios que el Secretario General le encomiende.

Dependen directamente del Secretario General Adjunto para Asuntos Parlamentarios:

- El Departamento de Publicaciones Oficiales.
- Y la Unidad de Coordinación Documental, cuyo titular tendrá rango de jefe de servicio.

2.2. *Secretario General Adjunto para Asuntos Administrativos*

Desempeña, bajo la dirección del Secretario General, la jefatura inmediata y la coordinación de los servicios administrativos correspondientes a las Direcciones de Asuntos Económicos e Infraestructuras y Gobierno Interior, así como aquellos otros que el Secretario General le encomiende.

Dependen directamente de la Secretaría General Adjunta para Asuntos Administrativos, el Departamento de la Oficina del Diputado.

3. *Las Direcciones y los restantes Servicios*

Bajo la jefatura inmediata de la correspondiente Secretaría General Adjunta se encuentran las siguientes Direcciones:

3.1. *La Dirección de Asistencia Técnico-Parlamentaria*

Es la Dirección de los órganos superiores y se encarga de asistir al Secretario General y al Secretario General Adjunto para Asuntos Parlamentarios en las tareas de preparación, asistencia y ejecución de las materias propias de la competencia del Pleno, Mesa y Junta de Portavoces.

Del titular de esta Dirección que actuará apoyado por una Secretaría, dependen el Departamento de Asistencia Jurídica, el de Redacción del Diario de Sesiones, el de Registro y Distribución de Documentos, en el que se integran el Servicio de Tratamiento Administrativo de la Base de Datos, y el Área de Publicaciones Oficiales.

Cada Departamento consta de un jefe de departamento o responsable de Área y una unidad administrativa, además, el Departamento de Asistencia Jurídica consta también de un asesor jurídico parlamentario.

3.2. La Dirección de Comisiones

Tiene como cometido, bajo la supervisión del Secretario General Adjunto para Asuntos Parlamentarios, la dirección inmediata, supervisión y coordinación de las funciones de asistencia, apoyo y asesoramiento parlamentario en el seno de las Comisiones de la Cámara, que se realizará de acuerdo con la norma aprobada por las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta el 26 de junio de 1989. A esta Dirección le corresponde velar por la uniformidad de los usos y prácticas parlamentarias de estos órganos.

Del Director de Comisiones dependen una Secretaría, la Unidad de Asesoramiento Parlamentario, el Departamento de Asistencia Administrativa a las Comisiones y el Departamento Administrativo de la Base de Datos.

3.3. La Dirección de Estudios y Documentación

Bajo la supervisión del Secretario General Adjunto para asuntos Parlamentarios, le corresponde la realización de estudios e investigación relacionados con la actividad parlamentaria, así como la formación de la base documental necesaria al efecto. En particular desarrolla cometidos de asistencia y apoyo a las Comisiones, a través de los Letrados adscritos a las mismas.

La Dirección de Estudios y Documentación, se estructura en: una Secretaría del Director, el Departamento de Estudios, Documentación, Biblioteca, Archivo y el Departamento de Publicaciones.

3.4. La Dirección de Asuntos Económicos e Infraestructuras

Bajo la jefatura del Secretario General Adjunto para Asuntos Administrativos, le corresponde la gestión de las materias relativas a la contratación, patrimonio, instalaciones, presupuestación y contabilidad de la Cámara, sin perjuicio de las competencias en este punto de la Intervención y las que en materia de contratación, se reconozcan a otras Direcciones de la Secretaría General.

La Dirección de Asuntos Económicos e Infraestructuras se organiza en: una Secretaría del Director, los Departamentos de Caja del Congreso, de las Cortes, de Infraestructura e Instalaciones y de Adquisiciones y Suministros, y un Centro Informático.

3.5. La Dirección de Gobierno Interior

Bajo la dependencia de la Secretaría General Adjunta para Asuntos Administrativos, tiene como cometido la gestión, asesoramiento y control en

materias propias de personal que preste sus servicios en la Secretaría General. Le corresponde así mismo el asesoramiento y gestión de la Seguridad Social de los parlamentarios, las materias de personal de las Cortes Generales y de aquellas no atribuidas específicamente a otra Dirección que afecten al gobierno interior de la Cámara.

Esta Dirección se estructura en: La Secretaría del Director, los Departamentos de Personal y Gobierno Interior, de Acción Social y de la Oficina del Diputado; consta además de un Gabinete Médico.

El Senado

La estructura de su Secretaría General es prácticamente igual, pero con pequeños matices, a la del Congreso de los Diputados.

1. El Letrado Mayor

El Secretario General recibe en el Senado el nombre de Letrado Mayor. Su nombramiento es igual que el del Secretario General del Congreso (art. 5.3 del EPCG) y sus funciones muy parecidas:

- Asistir y asesorar a la Mesa del Senado (art.35.2 del RS).
- Intervenir en la Junta Preparatoria (art.2.2 del RS).
- Ser el jefe superior de los Servicios Administrativos y ostentar su representación (art. 35.2 del RS y además Resolución de 5 de diciembre de 1989 de la Mesa del Senado).
- Tiene las mismas funciones ante la Mesa de las Comisiones (art 68 del RS).
- Y finalmente ostenta las competencias que en materia de personal (art. 5.1 del EPCG) le atribuye el Estatuto de Personal de las Cortes Generales.

Dependen directamente del Letrado Mayor, los Departamentos de Asesoría Jurídica y de Prensa, así como el Área de Información.

2. Secretario General Adjunto o Letrado Mayor Adjunto

En el Senado, a diferencia del Congreso no existe más que un Secretario o Letrado Mayor Adjunto que ayuda al Letrado Mayor en todo lo que este necesita y que bajo su dirección se encarga de la jefatura de las distintas Direcciones de la Cámara. Su nombramiento es por un método similar al del Congreso de los Diputados.

3. Las Direcciones y demás Servicios

Tiene casi la misma estructura y composición que en el Congreso y se resumen en las siguientes:

- La Dirección de Estudios y Documentación.
- La Dirección de Asistencia Técnico-Parlamentaria.

- La Dirección de Comisiones, que en virtud de la Resolución de 12 de julio de 1995 en torno a la organización de la Secretaría General del Senado, en su norma sexta, atribuyen a su Director, el Departamento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en el que se integra un Área con este mismo nombre.
- La Dirección de Relaciones Interparlamentarias y de Protocolo.
- La Dirección de Asuntos Económicos.
- Y la Dirección de Gobierno Interior.

Finalmente, hay que decir con respecto a estas Administraciones Parlamentarias, que la provisión de puestos de trabajo en todos sus órganos está reservado al personal de las Cortes Generales, según el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, que fue aprobado por las Mesas conjuntas de ambas Cámaras el 23 de junio de 1983, y que luego ha sufrido numerosas modificaciones.

El personal de estas Cámaras se integra fundamentalmente por:

- a) *Personal funcional*, es decir, los que en virtud de nombramiento legal se hallen incorporados a las Cortes con carácter permanente mediante una relación estatutaria de servicios profesionales y retribuidos con cargo al presupuesto de aquellas (art. 1 del EPCG). Los Cuerpos de funcionarios están distribuidos en:

- El Cuerpo de Letrados.
- El Cuerpo de Archiveros Bibliotecarios.
- El cuerpo de Asesores Facultativos.
- El Cuerpo de Redactores, Taquígrafos y Estenotipistas.
- El Cuerpo Auxiliar Administrativo.
- Y el Cuerpo de Ujieres.

El ingreso, el cese y demás situaciones de este personal se efectúa conforme a lo previsto en el Estatuto, de manera muy parecida a los funcionarios de la Administración General del Estado.

Junto con el personal funcional, existe también:

- b) *Personal eventual o de asistencia directa* y confianza de los miembros de la Mesa. Personal que es nombrado y separado libremente por el Presidente de cada Cámara y que en todo caso cesan de modo automático al cesar el titular del órgano al que sirven (art. 2 del EPCG).
- c) *Personal adscrito*, perteneciente a un Cuerpo de la Administración del Estado para el desempeño de funciones de seguridad y de aquellas no atribuidas estatutariamente a los Cuerpos de funcionarios. Dicho personal dependerá directamente del Presidente y del Secretario General de la Cámara en que presten el servicio (art. 3 del EPCG); y finalmente,

- d) *Personal laboral*, para el desempeño de funciones no atribuidas a los cuerpos de funcionarios que con tal carácter prevean las respectivas plantillas orgánicas. Este personal laboral lo será de cada Cámara y la Mesa de cada una determinará el procedimiento público que debe regir la selección del personal laboral (art. 4 del EPCG).

El principio de **autonomía presupuestaria** (se consigna en el artículo 72 de la Constitución). De este precepto constitucional, que ha sido ya someramente comentado, deriva el contenido de la norma reglamentaria en la materia, que se contiene en el artículo 31.1.2.º del Reglamento. Con arreglo a dicha norma, corresponden a la Mesa del Congreso, en materia presupuestaria, las siguientes funciones:

- Elaborar el proyecto de Presupuestos del Congreso de los Diputados
- Dirigir y controlar su ejecución.
- Presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento.

Es ineludible, para alcanzar una visión sistemática del tema, poner en conexión el precepto constitucional y el precepto reglamentario. Efectivamente, ha de partirse del principio de que la aprobación de los Presupuestos corresponde a las Cámaras. Y no existiendo una mayor concreción sobre el órgano de las mismas que disfruta de competencias para dicha aprobación, ha de entenderse, con toda lógica, que corresponde al Pleno de la Cámara. En armonía con este criterio, el precepto reglamentario transcrito establece, explícitamente, que corresponde a la Mesa elaborar el *proyecto* de Presupuesto del Congreso de los Diputados y dirigir y controlar su ejecución. No se refiere, por tanto, el Reglamento a la aprobación del Presupuesto, sino a la «elaboración del proyecto», lo que confirma el criterio de que la aprobación compete a la Cámara en Pleno. Por otra parte, también al Pleno de la Cámara corresponde *estudiar el informe que le somete la Mesa en cuanto al cumplimiento del Presupuesto*, según se establece en el precepto reglamentario que venimos comentando.

Como consecuencia de lo expuesto, el principio de autonomía financiera, dentro del vigente Derecho Constitucional y Parlamentario de España, se articula, por lo que a las Cámaras respecta, en los siguientes términos:

1. Compete a la Mesa del Congreso (artículo 31.1.2º del Reglamento) y a la Comisión de Gobierno Interior del Senado (artículo 56 de su Reglamento) elaborar los proyectos de Presupuestos de cada una de las citadas Cámaras.
2. Compete al Pleno de cada una de las Cámaras aprobar sus respectivos Presupuestos (artículo 72 de la CE).
3. Compete a la Mesa del Congreso y a la Comisión de Gobierno Interior en el Senado recibir y administrar los fondos que perciban del Erario público para cubrir los gastos de las Cámaras y celebrar los contratos necesarios para los diversos servicios.

4. El Ministerio de Hacienda ha de limitarse a incorporar los Presupuestos aprobados por cada una de las Cámaras al marco formal del Presupuesto General del Estado, sin que el Departamento ministerial tenga atribuciones para modificar las partidas de gastos, bien sea en su destino bien en su importe.
5. No existen órganos externos en el Parlamento español que con carácter consultivo, hayan de intervenir en la preparación o elaboración de los proyectos de Presupuestos, pero sí servicios técnicos que cumplen tal función en el ámbito de la Dirección de Asuntos Económicos.
6. La Mesa del Congreso de los Diputados y la Comisión de Gobierno Interior del Senado han de presentar anualmente a la Cámara la correspondiente cuenta de liquidación presupuestaria para su conocimiento y aprobación.

Estamos, pues, en presencia de un bloque normativo perfectamente completo que regula el ciclo presupuestario de ambas Cámaras en todas sus fases y aspectos.

III

NOTAS Y DICTÁMENES

La protección jurídica de las personas con discapacidad en el Derecho Internacional

Sumario: I. DISCRIMINACIÓN Y DESIGUALDAD. II. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS NORMAS INTERNACIONALES Y SUPRANACIONALES. 1. Textos internacionales de Naciones Unidas. 2. Organización Internacional del Trabajo. 3. Consejo de Europa. 4. Unión Europea: El artículo 13 del Tratado y la Directiva de desarrollo. 5. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. 6. La política social y de empleo: iniciativas en el seno de la Unión Europea. III. TRATAMIENTO DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ESPAÑA. a) Empleo. b) Seguridad Social. c) Educación e Integración escolar. d) Salud e) Movilidad y barreras arquitectónicas. IV. LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEBEN IMPLICARSE DIRECTAMENTE EN LA RESOLUCIÓN DE SUS PROBLEMAS. V. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL COMIENZO DEL SIGLO XXI.

I. DISCRIMINACIÓN Y DESIGUALDAD

Es un hecho fácilmente constatable en la abundante documentación que se ha gestado en el último siglo en torno al fenómeno de las discapacidades que su tratamiento no ha sido siempre el mismo. Tres son los modelos de actuación que se han dispensado a lo largo del tiempo a las personas con discapacidad¹.

Un primer modelo, caracterizado por su marginación social: Las personas con discapacidad son tratadas como sujetos de asistencia y tutela y como seres dependientes e improductivos. El segundo modelo, nacido tras la segunda guerra mundial, es el llamado rehabilitador, en el que el protagonista es el individuo que debe ser objeto de un tratamiento médico recuperador, incluida su capacidad de trabajo. Finalmente el tercer modelo, actualmente predominante, es el que fija como objetivo potenciar la autonomía e independen-

* Doctor en Derecho. Vicepresidente Confederación Española de Fundaciones y Asesor Jurídico del Consejo general de la ONCE.

¹ Martínez Román, «Bienestar social de las personas con discapacidad», en «Bienestar social y necesidades especiales», AA.VV., Tirant Lo Blanch, Valencia, 1966.

cia personal. El tratamiento del problema pasa de lo individual a lo colectivo: la cuestión no es tener una discapacidad sino la desventaja que esa situación comporta en el ámbito social en el que la persona se integra. Obviamente, elementos de los tres modelos expuestos conviven en la actualidad en mayor o menor medida.

La desventaja social derivada de la discapacidad o minusvalía es el resultado de la interacción de circunstancias personales (la deficiencia o discapacidad) y de factores sociales (la mayor o menor accesibilidad del entorno, la existencia de ayudas o técnicas de autonomía apropiadas, las actitudes, comportamientos, regulaciones o normas sociales). La sociedad en general y las personas con discapacidad en particular han percibido de forma muy diferente tales desventajas, desde la percepción patológica de las discapacidades, en el primer modelo antes descrito, hasta llegar a la toma de conciencia sobre el sujeto con discapacidad en igualdad de derechos con el resto de ciudadanos.

En este nuevo marco conceptual, en el que se asume que la situación de desventaja social es el elemento clave en el tratamiento del problema, surge con fuerza la idea de la igualdad como diferenciación². Ambos conceptos se relacionan de dos formas distintas: la primera, diferenciación para la igualdad indica que el fin de una sociedad más igualitaria, considerada más justa, exige políticas que traten desigualmente a quienes son desiguales con objeto de reducir la situación de desventaja; la segunda, diferenciación como igualdad, tiene el significado de la aspiración de una sociedad igualitaria en la que las relaciones sociales se caracterizan por una diferenciación o diversidad entre los distintos grupos que no implica ni dominación ni relación injusta entre ellos. Y podemos observar que, en la práctica, existen innumerables políticas basadas en la primera acepción de la diferenciación para la igualdad, por ejemplo la de viviendas protegidas, la dotación de becas o las subvenciones a la contratación laboral de colectivos desfavorecidos, así como que de dichas medidas se benefician ciertas minorías que se encuentran en situación desfavorecida o incluso grupos muy numerosos, como es el de las mujeres, que son la mitad de la población, o las personas con discapacidad. Se trata, en definitiva, de lo que venimos llamando medidas de discriminación «inversa» o «positiva», cuya traslación a las normas jurídicas nacionales o internacionales se ha ido produciendo en las tres últimas décadas con mejor o peor fortuna, pero que, sin duda, han marcado un hito en el tratamiento jurídico de los colectivos en situación de desventaja o desfavorecidos.

Frente a los ideales de dignidad y derecho a la igualdad como base de la libertad, la justicia y la paz, reconocidos en el preámbulo de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, de 1948, se impone la cruda realidad de millones de personas que, padeciendo una deficiencia física, psíquica o sensorial, se enfrentan con multitud de barreras que dificultan, cuando no impiden

² Ruiz Miguel, «La igualdad como diferenciación», en «Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados», Escuela Libre Editorial, 1994.

absolutamente, el ejercicio de sus derechos y su participación activa en la sociedad, en definitiva su integración social. Es en el terreno de las barreras de todo orden que existen en la vida social en el que tenemos que situar la acción política de los organismos nacionales, transnacionales o internacionales que se ocupan del fenómeno de las discapacidades. Barreras de tipo físico, como escaleras en el acceso a edificios, puertas demasiado estrechas o autobuses, trenes o aviones que no se pueden utilizar. Impedimentos de comunicación que ponen dificultades a las personas con deficiencias auditivas o visuales. Obstáculos de orden socioeconómico para obtener un empleo suficientemente remunerado o para mantenerlo cuando las empresas deben desprenderse de personal.

El tratamiento de un problema exige, para comprenderlo y proponer soluciones, definir e intentar delimitar su magnitud. La «*Declaración de Derechos de los Impedidos*»³ define el término impedido por «toda persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o parte, a las necesidades de una vida individual o social normal a consecuencia de una deficiencia, congénita o no, de sus facultades físicas o mentales». La *Organización Mundial de la Salud*, por su parte, distingue entre deficiencia, incapacidad y minusvalía. Por *deficiencia* se entiende «la pérdida o anormalidad permanente o transitoria —psicológica, fisiológica o anatómica— de estructura o de función». Por *incapacidad*, «cualquier restricción o impedimento del funcionamiento de una actividad, ocasionados por una deficiencia, en la forma o dentro del ámbito considerado normal para el ser humano». Finalmente, por *minusvalía* se entiende la «incapacidad que constituye una desventaja para una persona dada, en cuanto limita o impide el cumplimiento de una función que es normal para esa persona según la edad, el sexo y los factores sociales y culturales». Esta definición de minusvalía coincide exactamente con la idea antes expuesta de desventaja social que la incapacidad ocasiona. En los últimos tiempos se viene imponiendo el término discapacidad y persona con discapacidad, utilizándolo como sinónimos de minusvalía o persona con minusvalía o minusválido, a pesar de que esta última es la denominación incorporada al ordenamiento jurídico español, cuya Ley de cabecera es precisamente la «*Ley de Integración Social de los Minusválidos*». Sin embargo, este término viene siendo objeto de un progresivo desuso por poseer ciertas connotaciones negativas.

En cuanto a la magnitud del problema, se estimó en 500 millones en el «*Programa de Acción Mundial para los Impedidos*»⁴ el número de personas con incapacidades. En general, en la mayoría de los países por lo menos un 10% de las personas padecen una deficiencia física, mental o sensorial, agudizándose el problema en el Tercer Mundo donde muchas de tales personas viven en zonas rurales sin servicios adecuados.

³ Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 9 de diciembre de 1975.

⁴ Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución 37/52, de 3 de diciembre de 1982.

«Según la Encuesta sobre Deficiencias, Discapacidades y Estado de Salud de 1999⁵, la estadística oficial sobre población discapacitada, en España hay más de 3,5 millones de personas con discapacidad, lo que representa el 9% del total de habitantes de nuestro país. De estos más de 3,5 millones de ciudadanos, una cifra superior ligeramente al millón cuatrocientos mil, tiene una edad comprendida entre los 6 y 64 años, es decir, están en lo que se llama vida activa».

II. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS NORMAS INTERNACIONALES Y SUPRANACIONALES

El origen inmediato de las normas jurídicas que asumen la protección y los derechos de las personas con algún tipo de deficiencia o discapacidad se sitúa en el reconocimiento de los Derechos Humanos y su plasmación jurídico-positiva mediante la configuración de derechos fundamentales. Sobre esta base, se le ha ido progresivamente dando más valor a los derechos sociales y económicos y, entre otros, tales como el derecho al trabajo, a la protección social frente a situaciones de necesidad o el derecho a una vivienda digna, se han configurando instrumentos para facilitar la integración de personas que forman parte de grupos especialmente marginados o discriminados.

Una primera rama de normas de protección de las personas con discapacidad viene constituida por aquéllas que reconocen derechos a todos los ciudadanos. Destacan la «*Declaración Universal de Derechos Humanos*» (1948) y el «*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*» (1966), en el ámbito internacional, y la «*Carta Social Europea*» (1961) y el «*Tratado de la Unión Europea*»⁶, en el ámbito de nuestra área geográfica. Su importancia se debe a que en los mismos se fijan objetivos de carácter general que sirven de base o fundamento a otros textos (Resoluciones, Recomendaciones, Convenios o Informes), que ya recogen de forma más específica el asunto de la discapacidad.

1. Textos internacionales de Naciones Unidas

En el ámbito de Naciones Unidas el primer gran texto que hay que referir es, sin duda, la «*Declaración de los Derechos de los Impedidos*»⁷ del año 1975, que tiene su antecesora en la «*Declaración de Derechos del Deficiente Mental*»⁸ del año 1971. En los preámbulos de dichas Declaraciones se menciona

⁵ Encuesta sobre Deficiencias, Discapacidades y Estados de Salud, 1999, Avance de Resultados, INE-IMSERSO-Fundación ONCE, 2001.

⁶ La última reforma ha sido operada por el Tratado de Amsterdam que entró en vigor en 1999.

⁷ Proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1975.

⁸ Proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1971.

expresamente el compromiso adquirido por los Estados de actuar para favorecer la elevación del nivel de vida, el pleno empleo y las condiciones de progreso y desarrollo en el orden económico y social. Dentro de este contexto, y partiendo de las políticas que desde tiempo atrás tenían como finalidad proteger a los heridos de guerra y las víctimas de accidentes de trabajo, la comunidad internacional parece tomar conciencia de que la salvaguarda de los derechos de las personas con discapacidad merece una atención relevante. El gran valor de la primera de las Declaraciones citadas es reconocer que dichas personas «tienen derecho a las medidas destinadas a permitirles lograr la mayor autonomía posible» y a «recibir atención médica, psicológica y funcional..., a la educación, a la formación y a la readaptación profesionales..., a las ayudas, consejos, servicios de colocación y otros servicios que aseguren...su integración o reintegración social». Quizás por vez primera, se reconoce en este contexto el papel de las organizaciones de las personas con discapacidad en la consulta sobre el desarrollo de los derechos de las mismas.

Pero el gran salto cualitativo en la intervención de Naciones Unidas se produce, por su valor emblemático, con la proclamación por parte de la Asamblea General de 1981 como *Año Internacional de los Impedidos* con el lema «Plena Participación e Igualdad», y del periodo 1983/1992 como «*Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos*», que ha impulsado la adopción de iniciativas de todo tipo en orden a la consecución de la integración social y que, a diferencia de otras anteriores emprendidas para la readaptación de los minusválidos, tales como las dirigidas a proteger a los heridos de guerra o, en el marco de la *Organización Internacional de Trabajo (OIT)*, a las víctimas de accidentes de trabajo, por lo que se ha caracterizado es por una preocupación más global e integral por las minusvalías en general.

La propia Naciones Unidas aprobó un «*Programa de Acción Mundial para los Impedidos*»⁹ con el propósito de «promover medidas eficaces para la prevención de la incapacidad, la rehabilitación y la realización de los objetivos de participación plena de los impedidos en la vida social y el desarrollo de la igualdad», lo que «significa oportunidades iguales a las de toda la población y una participación equitativa en el mejoramiento de las condiciones de vida...». Este importante Programa constituye un hito en el papel de Naciones Unidas en la lucha por un mundo más justo hacia las discapacidades y reconoce (apartado 21) que no bastan las medidas de rehabilitación sino que muchas veces es el medio el que determina el efecto de una deficiencia al negársele al minusválido las mismas oportunidades de la población restante en aspectos fundamentales de la vida, tales como la educación, el empleo, la vivienda... etc.

El Programa de Acción Mundial ha tenido un efecto multiplicador en cuanto a trabajos realizados en materia de minusvalías, entre los que destacan los derivados, de la *Reunión Mundial de Expertos en Estocolmo* para examinar su puesta en

⁹ Aprobado por la Asamblea General mediante Resolución 37/52, de 3 de diciembre de 1982.

ejecución (1987), que adoptó una amplia lista de recomendaciones que giraron alrededor de la filosofía base del «reconocimiento de los derechos humanos de los discapacitados, en primer lugar como titulares de la plena ciudadanía de sus respectivos países, con los mismos derechos de los demás ciudadanos, y sólo en segundo lugar como usuarios de servicios sociales y otros servicios».

Asimismo han sido numerosas las recomendaciones presentadas durante este período con el fin de conseguir una mejor ejecución del Programa de Acción Mundial. A título de ejemplo, figuran la relativa a la puesta en marcha de un sistema internacional de información o la dirigida a la propia ONU para llevar a cabo una política de personal orientada a emplear a más personas con discapacidad dentro de la Organización. Pero, entre todas ellas, merece la pena mencionar la *Resolución que aprueba las normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad del año 1994*¹⁰.

De entre todas las acciones específicas llevadas a cabo por Naciones Unidas, a través de sus Organizaciones especializadas (OMS, UNICEF, UNESCO...) haremos especial referencia a continuación al importante papel desarrollado por la OIT.

2. Organización Internacional del Trabajo

Cualquier política de integración social tiene en el trabajo un elemento clave y así lo han reconocido ampliamente las organizaciones internacionales, especialmente la OIT, al desarrollar algunos instrumentos jurídicos de variado alcance. La OIT es quien ha desarrollado una labor más continuada y comprometida.

Alguno de los instrumentos aprobados por la OIT tienen un alcance general, pero incluyen entre sus previsiones las personas con discapacidad. Tal es el caso del *Convenio n° 111 y la Recomendación n° 111 sobre discriminación en materia de empleo y ocupación*, ambas aprobadas en 1958, en las que se prohíben las discriminaciones en el empleo que tengan su sede, entre otras razones, en la discapacidad bien por normas jurídicas o, lo que es más frecuente, en prácticas de individuos o de grupos y que afecten tanto a las oportunidades para obtener un empleo como a las propias condiciones de trabajo. Importa destacar que el Convenio 111, norma jurídica directamente aplicable en los Estados que lo hayan ratificado y publicado, no sólo ampara frente a la discriminación sino que promueve la adopción de medidas especiales de protección y las legítima considerándolas no discriminatorias cuando se trata de superar una desventaja o desigualdad. Este Convenio es una importante referencia y antecedente sobre otras normas que después mencionaremos en el ámbito de la Unión Europea.

Por otra parte la OIT dispone de otros instrumentos específicos, de entre los cuales cabe mencionar los siguientes:

¹⁰ Resolución 48/96, de 4 de marzo.

- *Convenio 102, de 28 de junio de 1952, sobre la Norma Mínima de la Seguridad Social*¹¹.
- *Recomendación 99 sobre la adaptación y readaptación profesional de los inválidos (1955)*.
- *Convenio 128 sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967)*.
- *Recomendación 131 sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967)*.
- *Convenio 159, de 22 de junio de 1983, sobre la readaptación profesional y el empleo de las personas inválida*.
- *Recomendación 168 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas (1983)*.

Los cuatro primeros instrumentos recogen las prestaciones básicas de Seguridad Social que se comprometen asegurar los Estados ratificantes, en el caso de los Convenios, y entre ellas se recogen las prestaciones de invalidez y las derivadas de accidente de trabajo y enfermedades profesionales.

En cuanto al Convenio 159 y la Recomendación 168 contempla un elenco de medidas positivas de empleo que, en la línea del Convenio 111, no pueden ser consideradas discriminatorias respecto los trabajadores sin discapacidad (Artículo 4 del Convenio 159). La filosofía que inspiran los citados Instrumentos es la de que los recursos a los que accedan las personas con discapacidad sean, en la medida de lo posible, los normalmente utilizados por los restantes ciudadanos, o que ha recibido el nombre de principio de normalización, el cual no excluye la atención de las particularidades especiales a través de servicios o programas específicos. Este principio de normalización ha sido definido por la OIT en el «*Glosario de rehabilitación profesional y empleo de incapacitados*»(1981) «como aquél basado en el hecho de que la persona incapacitada, además de las necesidades debidas a su condición, tiene por lo común las mismas necesidades económicas, sociales, culturales y de otros órdenes que las demás personas, pero que no siempre posee la capacidad para adaptarse e integrarse totalmente».

3. Consejo de Europa

Las iniciativas en materia de minusvalías comienzan casi desde la constitución del Consejo de Europa el 5 de mayo de 1949, puesto que desde el año 1950 han venido siendo adoptadas por los cinco Estados miembros de la organización del *Tratado de Bruselas*¹² recomendaciones para la readaptación de los

¹¹ Establece el compromiso de mantener un régimen de prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional y en el supuesto de invalidez.

¹² El tratado de Bruselas fue firmado el 17-3-1948 por Bélgica, Francia, Luxemburgo, Holanda y Reino Unido. Desde 1954, estas iniciativas se retomaron por la Unión Europea Occidental, a la que ya se adhirieron Alemania e Italia.

minusválidos o sobre la formación del personal que se ocupa de la readaptación¹³.

En 1959, los siete Estados miembros del Consejo de Europa aprueban el «*Acuerdo Parcial en materia Social y de Salud Pública*»¹⁴ a raíz del cual se crea el *Comité para la readaptación y la reinserción profesional de los minusválidos*, compuesto por expertos de los Ministerios de Trabajo, Seguridad Social y Salud Pública de los distintos Estados. Este Comité, al que España se adhiere en 1979, ha venido desarrollando una intensa actividad, realizando estudios, informes y proponiendo resoluciones que inspiren a los Estados miembros en sus políticas y actuaciones legislativas.

Mención aparte y destacada merece la «*Carta Social Europea*» de 1961¹⁵. En la misma, su artículo 15 compromete a los Estados a adoptar medidas para procurar la formación profesional y la readaptación profesional y social mediante un puesto de trabajo, ya en el mercado ordinario o protegido, incentivando a estos efectos a los empleadores en la contratación.

Los nuevos enfoques en los que se inspiran las iniciativas del Consejo de Europa son similares a las expuestas cuando nos referíamos al Programa de Acción Mundial aprobado en el seno de Naciones Unidas. De una óptica específica centrada en la readaptación física o terapéutica, en la que el apartado médico ocupaba la parte fundamental, ha pasado a considerarse los aspectos más globales e integradores dirigidos a la integración social de los minusválidos a todos los niveles, de modo que puedan gozar de todos los derechos y libertades.

Finalmente, es de reseñar la Resolución del Consejo de Europa de 17 de septiembre de 1984, por la que se aprueba el «*Programa Tipo de Política de Readaptación*» por el que se pretende impulsar una política coherente en la que el minusválido, convertido en actor de su propia readaptación, adquiera el pleno reconocimiento del derecho a ser diferente, trasladando al resto de la sociedad la carga de adaptarse a las necesidades específicas de dichas personas. Este texto es, sin duda, uno de los más completos en la delimitación de una política integral en favor de las personas discapacitadas y merecería ser objeto de una mayor atención y difusión.

4. Unión Europea: El artículo 13 del Tratado y la Directiva de desarrollo

A pesar de que en la Comunidad Europea el elemento de integración económica ha sido el fundamental, no es menos cierto que la política social ha ido avanzando progresivamente, aunque siempre con cierta timidez.

¹³ Ejemplo de ello son las Recomendaciones sobre la educación, formación profesional y empleo de ciegos (1951, revisada en 1957) y sobre la enseñanza y la educación de los niños sordos (1959).

¹⁴ Resolución (59) 23 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 16-11-1959.

¹⁵ Suscrita en Turín el 18 de octubre de 1961 y ratificada por España mediante Instrumento de 29 de abril de 1980.

El *Tratado de Amsterdam* introdujo en el Tratado de la Unión Europea (TUE) una disposición explícita sobre la lucha contra la discriminación en diversos ámbitos. El artículo 13 del Tratado establece lo siguiente:

«Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo consulta al Parlamento, podrá adoptar medidas adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual».

El derecho a no ser discriminado se encontraba reconocido en diversos instrumentos jurídicos internacionales tales como los Pactos de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio Europeo sobre Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y, en lo relativo al empleo, como antes vimos, por el Convenio 111 de la OIT. Ciertamente es que, con anterioridad al Acuerdo de Amsterdam, el Tratado ya venía incorporando el citado Convenio Europeo a los principios generales del Derecho comunitario (Art. 6.2 del TUE). Sin embargo, a partir de Amsterdam, por vez primera, se introduce una cláusula expresa de lucha contra la discriminación en los ámbitos señalados que tiene como primera consecuencia posibilitar la adopción de medidas de ámbito comunitario.

Así pues, y sobre esa base jurídica, la Comisión presentó en 1999 una propuesta de *Directiva*¹⁶ del Consejo relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación y una Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006).

En primer término debe ponerse de relieve la valentía de la Comisión a la hora de formular estas propuestas ya que el artículo 13 no obliga en sentido estricto a hacerlo (dicho precepto utiliza el verbo «podrá»). Las Constituciones de todos los Estados miembros, a excepción del Reino Unido, que no dispone de un texto constitucional escrito, cuentan con normas jurídicas que prohíben diversas formas de discriminación. Los motivos más comunes de discriminación son, además del sexo, el origen racial o étnico, la religión, las convicciones y la discapacidad. La prohibición de las discriminaciones por razones de edad y orientación sexual no cuentan con apoyo explícito en los textos constitucionales pero han sido contemplados por la Jurisprudencia constitucional de diversos países. El marco jurídico de protección judicial frente a las discriminaciones también varía ampliamente de unos Estados a otros. La legislación ordinaria también contempla de forma muy diversa esta cuestión. Todos los Estados miembros incluyen normas antidiscriminatorias en múltiples aspectos de la relación laboral, tales como el acceso al empleo, la remuneración y las condiciones de trabajo. La edad, la orientación sexual y

¹⁶ Simultáneamente se presentó una propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

la discapacidad no cuenta con referencias jurídicas explícitas en algunos Estados miembro¹⁷.

El alcance y la fuerza ejecutiva de las disposiciones constitucionales o legales varían, en consecuencia, de unos Estados a otros de forma muy considerable. Las propuestas de Directivas se justifican por la necesidad de establecer una serie de principios comunes sobre igualdad de trato que comprendan ámbitos clave, posibilitar el ejercicio de acciones positivas y establecer mecanismos e instrumentos comunes de protección y reparación del daño eventualmente causado sobre las personas objeto de trato o acoso discriminatorio.

La Directiva representa un importante avance en la lucha por la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidades, ya que obligará a los Estados miembros a establecer un marco adecuado no sólo de protección frente al trato discriminatorio directo sino de acción positiva frente a las discriminaciones indirectas hacia este colectivo, es decir, contra situaciones o acciones aparentemente neutros pero que impiden en la práctica el acceso de las personas con discapacidad a los empleos, el ejercicio del trabajo o la promoción profesional. Situación ésta no sólo radicalmente injusta, sino también generadora de ineficiencias económicas pues implica la baja participación de dicho colectivo en la actividad económica y en la creación de riqueza.

Así pues, la Directiva no sólo veda todo tipo de discriminación en el trato de los discapacitados en el mercado laboral sino que, avanzando un paso más, fija un objetivo dirigido a erradicar los obstáculos que se oponen a que dichas personas, con un ajuste razonable, sean capaces de desempeñar las tareas fundamentales del puesto de trabajo. Se trata de una cláusula que puede tener un gran alcance pues puede obligar, por ejemplo, a que una empresa o un centro de formación realice adaptaciones del centro de trabajo para mejorar su accesibilidad o del puesto de trabajo para que el discapacitado pueda desarrollar normalmente las funciones o cometidos del mismo. Bien es cierto que los términos del precepto son muy vagos y limitados: la obligación se refiere a realizar ajustes «razonables» y se circunscribe a los casos en que no suponga dificultades excepcionalmente gravosas. Es decir, una empresa, en el ejemplo anterior, puede argumentar que las obras de adaptación o accesibilidad son muy costosas y no pueden ser afrontadas por falta de liquidez de la empresa o existencia de otras prioridades. Sin duda, se abre un interesante espacio a la concreción de la Directiva en las normas nacionales, incluidas las de origen paccionado (Convenios colectivos), e, incluso en las prácticas cotidianas del mercado laboral que no siempre dependen de la existencia o no de disposiciones jurídicas más o menos concisas. Y, por supuesto, la protección judicial o administrativa que se ha de dispensar, como veremos después, dará lugar, sin duda, a la apertura de vías nuevas de avance en la conquista de derechos e igualdad de oportunidades de los discapacitados en el mercado de trabajo.

¹⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre algunas medidas comunitarias de lucha contra la discriminación COM (1999) 564; pgs. 3 y 4.

Merece la pena recordar, en este punto, que la *Directiva 89/391/CEE, sobre seguridad y salud de los trabajadores en los lugares de trabajo*, ya establece la obligación de los empresarios de adaptar el lugar de trabajo a los trabajadores con discapacidad. Dicha Directiva fue transpuesta en nuestro Derecho por la *Ley 31/1995, de 8 de noviembre, sobre Prevención de Riesgos Laborales (Art. 25.1)*, y por el *Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo*. Pero estas disposiciones se ciñen a la protección de los que tienen la condición de trabajadores y a los centros o lugares de trabajo y, sin embargo, la propuesta que analizamos tiene un alcance más amplio pues se aplica también a personas sin empleo y a los lugares o centros donde se imparten acciones de orientación o formación.

5. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Con independencia del alcance jurídico limitado de este texto, tras su aprobación en la Cumbre de Niza el año 2000, la *Carta de Derechos Fundamentales* ya ha sido calificada como germen de una futura Constitución Europea. El elenco de derechos que recoge reposa en los principios que inspiran Instrumentos internacionales como el Convenio Europeo para la protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales de la Comunidad y del Consejo Europeo, el Tratado de la Unión Europea y la tradición constitucional de los Estados miembro. Por tanto, su valor no es establecer nuevos derechos y libertades, sino erigirse quizás en la semilla de una norma constitucional europea con una fuerza jurídica vinculante que hoy está lejos todavía de disponer.

El artículo 21 de la Carta establece:

«Se prohíbe toda discriminación y, en particular, la ejercida por motivos de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual».

Esta cláusula que veta un amplio número de causas de discriminación tiene similitudes con el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea sólo en la coincidencia parcial de los motivos de discriminación, pero tiene una diferencia sustancial y es que la finalidad del último artículo citado es habilitar a la Comunidad a adoptar «medidas adecuadas para luchar contra la discriminación» y, sin embargo, el artículo 21 de la Carta trata de establecer una cláusula prohibitiva de las discriminaciones. De momento, y mientras no se incorpore al Tratado, su alcance sólo será el de una orientación hacia los Estados miembros y su incumplimiento no podrá ser invocado ante los Tribunales nacionales o ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

La vertiente positiva de la prohibición de la discriminación por razón de discapacidad es el artículo 24 de la Carta:

«Las personas discapacitadas tienen derecho a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad».

Este precepto, copiado de la Carta Social Europea adoptada en el seno del Consejo de Europa, pretende legitimar acciones positivas que establezcan discriminaciones que tengan la finalidad de superar las desventajas en las que se encuentran las personas con discapacidad y, por tanto, recoge la tradición establecida en otros instrumentos jurídicos como el Convenio 159 de la OIT.

Otra novedad importante es la inclusión del concepto de dependencia en el derecho al acceso a las prestaciones de Seguridad Social. El artículo 32.1 de la Carta dispone el derecho al acceso a las prestaciones de Seguridad Social y a los servicios sociales «que garantizan una protección en caso de maternidad, enfermedad, accidente laboral, dependencia o vejez, así como en caso de pérdida de empleo», según las legislaciones y prácticas nacionales. Se abre paso aquí un concepto —«dependencia»— indudablemente más amplio que el de incapacidad cuyo desarrollo y alcance es difícil de augurar pero que parece de indudable trascendencia.

6. La política social y de empleo: iniciativas en el seno de la Unión Europea

El Tratado de la Unión Europea (arts.3.i; 117 a 127) consagra ámbitos de cooperación entre los Estados miembro en el campo del empleo y la política social. Además el Tratado de Amsterdam (1997), introduce un nuevo capítulo en materia de empleo. En este marco general, las personas con especiales dificultades en el mercado de trabajo gozan de una particular atención y se ha reconocido que el tema del empleo ha de ser considerado como una cuestión común. Con el fin de otorgar una garantía más sólida a las personas con discapacidad, se incluyó en el acta final del Tratado de Amsterdam una Declaración n° 22, que establece que las instituciones comunitarias deben tener más en cuenta las necesidades de dichas personas. Con esta Declaración se subraya la utilidad de adoptar a escala comunitaria normas que favorezcan su integración y luchen contra la discriminación y la desigualdad de oportunidades en el los procesos de realización del mercado interior. Por otra parte, las Conclusiones de varios Consejos Europeos, desde el de Essen y Luxemburgo, han establecido un marco europeo que define los ejes prioritarios en materia de empleo. El nuevo Tratado obliga a examinar anualmente la situación del empleo y adoptar líneas directrices para sus políticas nacionales. La *Estrategia Europea para el Empleo*, establecida en el vigente Tratado de la Unión Europea, significa que, en virtud de la misma, las *Directrices Comunes para el Empleo*, aprobadas por el Consejo, sirven de marco general de coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembro, los cuales elaboran y aplican *Planes Nacionales de Acción a favor del Empleo*, a los cuales los Fondos

estructurales prestan su apoyo y contribución financiera. Los cuatro ejes de la Estrategia Europea por el Empleo son los siguientes:

- a) Mejorar la capacidad de inserción profesional, especialmente de los parados de larga duración y de los jóvenes.
- b) Desarrollar el espíritu de empresa.
- c) Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas.
- d) Reforzar la política de igualdad de oportunidades.

En 1998, la Directriz 19 de esa estrategia europea tenía como objetivo favorecer la inserción profesional de los minusválidos en el trabajo. En las nuevas Directrices Comunitarias en materia de empleo a partir del año 1999, este objetivo se trata en la Directriz 9 y juega, además, como un elemento transversal (horizontalidad) en todas las medidas y acciones.

Sin embargo la actividad de la Comunidad Europea para intentar mejorar las condiciones de vida de los minusválidos no es reciente. Especialmente en las dos últimas décadas, las iniciativas y acciones emprendidas en el seno de las Instituciones de la Unión Europea han sido bastante intensas. El primer programa específicamente dedicado a los minusválidos fue aprobado por «*Resolución del Consejo de 27 de junio de 1974 relativo al establecimiento del primer programa de acción comunitaria para la readaptación profesional de los minusválidos*». En el mismo se establece un cauce de cooperación entre organismos que se ocupan del tema y acciones dirigidas a demostrar buenas prácticas. Previamente se había aprobado por el Consejo un *Programa de Acción Social*¹⁸, uno de cuyos objetivos era «iniciar la realización de un programa para la reintegración profesional y social de los minusválidos, que prevea sobre todo la promoción de experiencias modelo con objeto de reclasificar a los minusválidos en la vida profesional o, llegado el caso, de su colocación en talleres protegidos, y proceder a un examen comparativo de las disposiciones legales y de las medidas previstas para cada reclasificación en el plano nacional».

Ya en la década de los ochenta, el Consejo aprobó una *Resolución el 21 de diciembre de 1981 sobre Integración Social de los Minusválidos*, por la que se invita a los Estados miembro a proseguir e intensificar las acciones para promover la integración social y económica, constituyendo también la base de datos *HANDYNET* sobre los problemas del colectivo en ámbitos tales como los del empleo, la educación, la readaptación, la formación, el acceso a edificios o los transportes. La primera y única *Recomendación sobre el empleo de las personas minusválidas fue aprobada por el Consejo el 24 de julio de 1986* y constituye el referente específico más importante en la materia en el ámbito de la Europa comunitaria. En ella se aconseja a los Estados miembro la adopción de medidas para «garantizar un trato equitativo de los minusválidos en materia de empleo y de formación profesional», previéndose en las políticas a favor de

¹⁸ Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974.

dicho colectivo la eliminación de discriminaciones negativas y la puesta en marcha de acciones positivas. Entre éstas, sobresalen las fijación de objetivos cuantificados de empleo en las empresas privadas y públicas, el establecimiento de códigos de buenas prácticas y el fomento de la contratación y la reintegración profesional. A pesar de la importancia de este texto, resulta criticable que el instrumento jurídico sea el de la Recomendación que, como es sabido, no tiene fuerza vinculante. En este sentido el Consejo no hizo caso al *Parlamento Europeo* que en su *Resolución de 11 de mayo de 1981 sobre integración económica, social y profesional de las personas minusválidas* instó a la Comisión para que propusiera una Directiva que recogiera los derechos y obligaciones de estas personas, además de aconsejar otra serie de medidas en términos mucho más comprometidos que los que finalmente adoptó el Consejo en la Recomendación antes citada, tales como la adaptación de los edificios públicos, la reserva de aparcamientos, el acondicionamiento de los transportes públicos e infraestructura urbana o el establecimiento de cuotas de reserva de empleo en las empresas. Fruto de la Recomendación fue el establecimiento del Programa *HELIOS* en 1988¹⁹ que cubrió el periodo 1988-1992, para fomentar la formación y rehabilitación profesional, así como la integración económica y social y la vida autónoma de los minusválidos. A los ámbitos de actuación de programas precedentes se añaden ahora los de la educación y la libre circulación de personas. El Programa llamado *HELIOS 2*, que cubre el periodo 1993-1996, y continua el esfuerzo del programa anterior, viene marcado por el activo papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales agrupadas en el «*Foro de las Personas Discapacitadas*». Este programa incidió especialmente en temas de accesibilidad de los transportes y soluciones tecnológicas destinadas a promover la integración social en el ámbito del domicilio del minusválido y en el entorno social en el que vive.

En 1996, la Comisión adoptó una *Comunicación titulada «Igualdad de oportunidades de las personas con minusvalías- Una nueva estrategia comunitaria en materia de minusvalías»*, que fue refrendada por el Consejo mediante una Resolución de diciembre de 1996, y que incluye un enfoque basado más en la eliminación de las barreras presentes en el entorno que constituyen obstáculos a la plena participación social que en las limitaciones funcionales de las personas afectadas por una discapacidad²⁰.

Los Fondos Estructurales, particularmente el *Fondo Social Europeo*, contribuyen financieramente a la puesta en marcha de políticas de integración social. Durante el período 1994-1999 se han estado apoyando con dotaciones financieras importantes una amplia gama de acciones entre las que destacan las ayudas a la contratación, los programas de iniciación a la vida profesional, el empleo protegido y el empleo bajo fórmulas de economía social. Para el nuevo período 2000-2006 la Comisión va seguir apoyando dichos programas

¹⁹ Decisión del Consejo de 18 de abril de 1988.

²⁰ En esta línea se aprobó el 12-5-2000 una Comunicación de la Comisión titulada «Hacia una Europa sin barreras para las personas con discapacidad» COM (2000) 284.

reorientados hacia la lucha contra la discriminación y para favorecer la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo. En el período anterior a través de la *Iniciativa Comunitaria EMPLEO-HORIZON* se financiaron un total de 1700 proyectos innovadores y transnacionales a favor de personas de nuestro colectivo con especiales dificultades de inserción laboral. Para el actual período (2000-2006) se ha aprobado la aplicación de una nueva *Iniciativa Comunitaria EQUAL* cuyo objetivo es establecer una cooperación transnacional que promueva nuevos instrumentos para combatir todas las formas de discriminación y de desigualdad en el mercado de trabajo. La Iniciativa Equal actúa en una serie de áreas temáticas, definidas en el contexto de los cuatro Pilares de la Estrategia para el Empleo, en concreto:

- Capacidad de inserción profesional
 - Facilitar el acceso y reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades.
 - Combatir el racismo y la xenofobia en el mercado laboral.
- Espíritu de empresa
 - Proporcionar nuevos instrumentos en la creación de empresas y nuevas posibilidades de empleo en zonas urbanas y rurales.
 - Reforzar la economía social (el tercer sector), en particular, los servicios de interés para la comunidad, y con especial atención a la mejora de los puestos de trabajo.
- Adaptabilidad
 - Promover la formación y las prácticas laborales integradoras que fomenten la participación en el empleo de las personas que sufren discriminación y desigualdad en el mercado de trabajo.
 - Apoyar la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas a los cambios económicos estructurales y a las nuevas tecnologías.
- Igualdad de oportunidades mujeres y hombres
 - Conciliar la vida familiar y profesional y reintegrar a los hombres y mujeres que han abandonado el mercado de trabajo, mediante formas flexibles y adaptadas de organización del trabajo y servicios de apoyo.
 - Reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres para la eliminación de la segregación en el trabajo.

Cada vez tiene más importancia la adopción de políticas bajo un enfoque transversal y es por ello que la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, celebrada en Lisboa, ha establecido las pautas que deben guiar durante los próximos años el paso de un Estado de bienestar pasivo a una economía basada en el conocimiento y la innovación, en definitiva a una Europa más dinámica. Uno de los objetivos trazados en Lisboa es la preparación del paso a una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento, promoviendo una sociedad de la información para todos: Acceso de las empresas y ciudadanos a una infraestructura de comunicaciones baratas, los ciudadanos

deben poseer conocimientos necesarios para vivir y trabajar en la nueva sociedad de la información, ha de reforzarse la lucha contra el analfabetismo y debe prestarse atención especial a las personas discapacitadas. La *Iniciativa «eEurope»*, lanzada por la Comisión ante el Consejo Europeo de Lisboa²¹, pretende conectar a Internet el mayor número posible de ciudadanos, escuelas y empresas y se articula en torno a 10 acciones prioritarias comunes, una de ellas es la participación de los discapacitados en la cultura electrónica.

Las perspectivas de la Comisión en la política comunitaria hacia las personas con discapacidad reposa sobre las siguientes acciones²²:

- Directiva para combatir la discriminación y proteger los derechos de las personas con discapacidad.
- Un programa de acción global para combatir las discriminaciones que se instrumentará mediante la difusión de la información y las buenas prácticas.
- La Iniciativa EQUAL.
- Revisión de los textos comunitarios que afectan a las personas con discapacidad, teniendo en cuenta la Declaración n° 22 incluida en el acta de aprobación del Tratado de Amsterdam.
- Declaración del 2003 como «Año europeo de las personas con discapacidad».

Si bien debe reconocerse que la acción comunitaria ha sido cada vez más intensa, resulta criticable que la acción comunitaria no haya tenido un carácter más transversal, de forma que ha sido muy intensa en el ámbito de lo «social» pero hasta fecha reciente no ha existido una verdadera preocupación para que las restantes políticas también se diseñen y pongan en práctica en «clave» de discapacidad. Hay indicios, como la Declaración 22 al Tratado de Amsterdam o algunas iniciativas como la llamada «eEurope» en el campo de la sociedad de la información, de que la situación descrita puede estar cambiando. Por ello, debemos seguir animando a las instituciones europeas que continúen desarrollando un enfoque similar al de esta última iniciativa en las restantes políticas comunitarias que afecten a las personas con discapacidad, tales como la de transporte, fiscal, salud, investigación o educación.

III. TRATAMIENTO DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ESPAÑA

Los derechos fundamentales tienen su plasmación en la *Constitución Española de 1978*. En su Preámbulo se hace referencia expresa a los derechos

²¹ Ver nota 1.

²² Presentado el 3-12-1999 por la Comisaria Europea Mm. Diamontopoulou, responsable de «Empleo y Asuntos Sociales», en el curso de la jornada europea para las personas con discapacidad.

humanos, afirmándose la voluntad política de otorgar la protección en su ejercicio a todos los españoles, así como la de promocionar la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida. De una forma clara se asume todo el acervo jurídico internacional al indicar en su artículo 10.2 que «las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos humanos y los Tratados y Acuerdos sobre las mismas materias ratificados por España».

Nuestra Constitución de 1978 aborda en su artículo 14 la prohibición de establecer discriminaciones «por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». La Jurisprudencia Constitucional²³ precisó que la relación de elementos discriminatorios no es cerrada y, por tanto, la minusvalía puede constituir una causa real de discriminación. De forma explícita, el artículo 4.2.c) del *Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo*, prohíbe, en el ámbito de las relaciones laborales, cualquier discriminación en el empleo o una vez empleado que se aplique «por razón de disminuciones físicas, psíquicas y sensoriales, siempre que (los trabajadores) se hallasen en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate».

La normativa española legitima las medidas que fomenten la igualdad de oportunidades de las personas afectadas por cualquier tipo de minusvalía, no siendo contradictoria la llamada «discriminación positiva» con el principio de no discriminación antes enunciado, pues nuestra Constitución avala de forma clara que, a partir del reconocimiento de la existencia real de condiciones de desigualdad entre los ciudadanos por múltiples factores, es preciso un compromiso de los poderes públicos en la promoción de la libertad y de la igualdad.

Así, nuestra Constitución aborda los derechos de los minusválidos, particularmente en su artículo 49, ubicado en el Capítulo II del Título I —«Principios rectores de la política social y económica»—, el cual señala:

«Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos y sensoriales y psíquicos, a los que prestará la atención especializada que requieran y les amparará especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos».

Por otra parte, como corolario del fundamento jurídico de las medidas de discriminación positiva, el artículo 9.2. de la Constitución señala:

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

²³ Sentencia 269/1994, de 3 de octubre.

El grado de protección del artículo 14 de la Constitución —que recoge el veto a cualquier discriminación por razón de cualquier condición o circunstancia personal y social, definición que, como se ha dicho, incluye las minusvalías— responde al nivel reforzado de que gozan los derechos fundamentales llamados «superiores» que son los comprendidos entre los artículos 14 y 29. Dichos derechos son de directa aplicación en nuestro derecho y su desarrollo requiere el rango de Ley Orgánica. El grado de «protección reforzada» se plasma en la posibilidad de acudir a los Tribunales ordinarios a través de un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, agotada la vía jurisdiccional ordinaria, pueden ser objeto de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Frente a ellos, los artículos 39 a 52 de nuestra Constitución y, entre ellos, el mencionado artículo 49 —que recoge el mandato a los poderes públicos para que realicen una política a favor de los minusválidos— o el 41, por el que se obliga a los poderes públicos a mantener «un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad...», se encuadran dentro de los llamados «principios rectores de la Política Social y Económica» y no cuentan con la protección jurídica reforzada antes descrita. Su valor es el de informar el ordenamiento jurídico y establecer un mandato de tipo político a los poderes públicos para desarrollar las actuaciones o políticas que se propugnan. Ello no nos debe llevar a la consideración de que la efectividad de dichos preceptos es nula. «Informar» en el sentido del texto constitucional es estar presente en la legislación, en la práctica de los jueces y en la actuación de los poderes públicos (Artículo 53.3). Su conculcación, según gran parte de la doctrina, puede, puede dar lugar a que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de la norma jurídica, además de que, dado el valor normativo directo de la constitución, los jueces ordinarios vienen obligados a la aplicación de aquéllos principios y que, a partir de la entrada en vigor de las leyes que los vayan desarrollando, los individuos y los grupos particulares podrán alegarlos ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con el procedimiento que las propias leyes establezcan.

Existía una dispersa creación legislativa anterior a la Constitución que había recogido las líneas trazadas en el ámbito internacional a que antes se hizo amplia referencia. Pero la actuación político-legislativa era sectorial y no integral. El campo social y el del empleo son el terreno sobre el que se ponen en marcha dichas iniciativas. Buena muestra y ejemplo de estas experiencias preconstitucionales es el *Decreto 2531/1970, de 22 de agosto, de empleo de trabajadores minusválidos*, que contemplaba medidas tales como la reserva de empleo, la preferencia para ocupar determinados trabajos, o la reincorporación al trabajo tras procesos de recuperación de la capacidad, así como los incentivos al empleo protegido.

Las nuevas concepciones integradoras a través de proyectos autónomos de vida de los minusválidos que inspiran los textos internacionales (Convenios, Informes, resoluciones...), frente a la concepción tradicional que ponía más

énfasis en la atención médico funcional, confluyen a finales de los años setenta y principios de los años ochenta en España con la recuperación de la democracia y los anhelos de reconocimiento y pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. El artículo 49 de nuestra Constitución garantiza a las personas con discapacidad, además del derecho a una atención especializada, el amparo necesario para disfrutar de los derechos comunes a todos los ciudadanos. Hubiera sido posible el desarrollo legislativo de dicho precepto a través de la inclusión de cláusulas específicas en otras leyes o normas ordinarias. Sin embargo la opción elegida fue promulgar una Ley especial: la *Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI)*.

La LISMI cumple la finalidad de contemplar de una manera globalizada la atención e integración de los minusválidos en la vida social y económica, a través de medidas de prevención, sociales, económicas, de rehabilitación, educativas, recuperadoras y de integración. Sin embargo, su carácter, en muchos de sus preceptos, meramente programático, ha dejado en manos del desarrollo reglamentario el contenido y eficacia real de dichas medidas. A título de ejemplo se han seleccionado cinco áreas de actuación, entre las que cabe destacar la relativa a la integración laboral, sobre las que se puede hacer un rápido examen de dicho desarrollo:

a) Empleo²⁴

Se han llevado a cabo medidas destinadas a fomentar el empleo ordinario. La más relevante es la cuota de reserva de empleo del 2% de la plantilla de las empresas de más de 50 trabajadores. Recientemente se le ha dado un impulso a esta obligación, de escaso cumplimiento en la práctica, aprobándose medidas alternativas al cumplimiento de esta obligación cuando por razones excepcionales una empresa no pueda cumplir con la obligación. Muchas empresas excusaban el cumplimiento de la cuota de reserva por razones económicas o de empleo. Hoy, si no contratan minusválidos hasta el 2% exigido, pueden sustituir dicha obligación por la compra o contratación de productos o servicios de un centro especial de empleo o trabajador autónomo o por la realización de una donación económica a una Fundación o asociación de utilidad pública de cara a realizar acciones de empleo. En definitiva, el reto que tenemos en nuestro país es hacer efectiva esta obligación, mediante su difusión, seguimiento y control. Otras acciones positivas se dirigen a subvencionar la contratación estable de minusválidos, mediante ayudas a tanto alzado y bonificaciones en las cuotas sociales, fomentar la formación para los minusvá-

²⁴ Las principales normas son: Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, empleo selectivo y medidas de fomento del empleo de trabajadores minusválidos, modificado por el Real Decreto 4/1999, de 8 de enero; Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 16 de octubre de 1998, sobre integración laboral de minusválidos en centros especiales de empleo y trabajo autónomo; Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, modificado por un Real decreto 427/1999, de 12 de marzo, que regula la relación laboral especial de los minusválidos en los centros especiales de empleo; Real Decreto 2274/1985, de 4 de diciembre, que regula los centros ocupacionales para minusválidos.

lidos parados u ocupados, apoyar el autoempleo, por ejemplo permitiendo la capitalización de las prestaciones por desempleo, la economía social, por ejemplo mediante ayudas especialmente intensas a la incorporación de los minusválidos a las Cooperativas. La creación de empleo a favor de minusválidos tiene, además, importantes ventajas fiscales, tanto en el Impuesto de Sociedades, con desgravaciones de 800.000 ptas. por empleo creado, como en el régimen fiscal aplicado a las PYMES, con un coeficiente reductor del 0,60 en los módulos de la estimación objetiva singular por cada minusválido contratado.

El empleo protegido es otra modalidad que adquiere un gran desarrollo a partir de la LISMI. Los centros especiales de empleo acogen a minusválidos que no pudiendo realizar una actividad profesional en el mercado ordinario de trabajo, sí están capacitados para desempeñar una actividad laboral. Los centros especiales de empleo reciben subvenciones salariales, bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social y otras ayudas (inversión fija, asistencia técnica, formación...). Finalmente, los centros ocupacionales están destinados a los minusválidos cuya capacidad queda por debajo de los límites que dan lugar a la integración en los centros especiales de empleo.

En la década de los años noventa se elaboran una serie de balances críticos sobre la aplicación de la LISMI en materia de integración laboral. Así, por ejemplo ²⁵:

- El *Informe sobre la problemática de los minusválidos*, elaborado por el Congreso de los Diputados en Diciembre de 1992.
- El *Plan para la reactivación del empleo de las personas con discapacidad*, presentado por el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI) en 1994 ²⁶.
- El *Informe 5/95 sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación*, Consejo Económico y Social (CES), 1995.

El *Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad (1997-2000)*, que se elabora en el año 1995 y, por fin se aprueba por el Gobierno en 1996, tras consulta a las Comunidades Autónomas, recoge muchas de las propuestas que agentes sociales, expertos, Administraciones y movimiento asociativo habían venido formulando.

Finalmente constituye un hito fundamental la firma el 15 de octubre de 1997 por el Ministerio de Trabajo y asuntos Sociales y el CERMI de un Acuerdo por el que se establece un Plan de Medidas Urgentes para la Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad, Plan que fue aprobado por el Gobierno el 3-10-1997.

²⁵ Todos estos documentos se encuentran recogidos en el libro «La situación del empleo de las personas con discapacidad en España. Propuestas para su reactivación», Escuela Libre editorial, 1998.

²⁶ El CERMI agrupa a las Organizaciones más representativas del movimiento asociativo de las personas discapacitadas.

Por último, debe mencionarse que los planes de acción para el empleo que España ha ido presentando anualmente a la Comisión Europea, como consecuencia de la estrategia europea en materia de empleo aprobada en la Cumbre de Luxemburgo, han incluido explícitamente numerosas medidas a favor del empleo de los minusválidos.

A pesar del relativo éxito del programa de ayuda a la contratación indefinida de minusválidos (9.848 contratos el año 1999, un 50% de incremento respecto 1998) y el intenso crecimiento del empleo creado en los centros especiales de empleo (se ha multiplicado por cuatro en los diez últimos años), tales hechos son insuficientes para garantizar a las personas con discapacidad ni siquiera tasas de empleo y desempleo similares a los de la población en general. Además, según recientes estudios²⁷, más de una tercera parte de las personas con discapacidad estarían encuadradas dentro del llamado sector secundario del mercado ordinario de trabajo, donde se ubican personas con empleos precarios o parados, y sólo un 10% se podrían encuadrar en el llamado sector primario del mercado de trabajo, caracterizado por estabilidad laboral y buenas condiciones trabajo. En suma, las tasas de empleo de aquéllos no solo son extraordinariamente bajas, sobre el 15% de los que tienen edad laboral, sino que además los trabajos que ocupan frecuentemente son de inferior calidad que los de la población sin discapacidades.

Múltiples factores contribuyen negativamente al mantenimiento de esta intolerable situación:

- Nivel educativo y cualificación profesional deficiente o inadaptada a las demandas del sistema productivo.
- Falta de motivación e información de la propia persona con discapacidad y de sus familias que incide en dificultades para mejorar su cualificación profesional o buscar empleo.
- Actitud negativa de una parte de los empleadores o los responsables de recursos humanos que revela un prejuicio inicial hacia las capacidades potenciales de la persona con discapacidad o una serie de ideas falsas preconcebidas (escasa polivalencia, difícil reciclaje, altos costes por la adaptación de lugares y puestos de trabajo...)
- Dificultades para acceder a las fuentes de financiación de cara a crear su propio negocio.
- Dificultades de accesibilidad (transporte, adaptación de centros de formación o de trabajo...) que puede en ocasiones ser un serio obstáculo para la integración laboral.

Por consiguiente, y con el fin de dar pasos adelante en la integración laboral el CERMI acaba de aprobar un nuevo «*Plan de Empleo para las Personas con Discapacidad en el Siglo XXI*» que tenga en cuenta, además del nivel competen-

²⁷ «Discapacidad y trabajo en España», IMSERSO, 1998.

cial adquirido por las Comunidades Autónomas, los nuevos retos que supone afrontar la sociedad de la información.

b) Seguridad Social

El sistema de prestaciones contributivas regulado por la *Ley de Seguridad Social* (*Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio*) contempla prestaciones económicas de invalidez. La universalidad del sistema vino de la mano de la *Ley 26/1990, de 20 de diciembre*, por la que se establecen prestaciones no contributivas por invalidez para personas con minusvalía o enfermedad crónica en grado igual o superior al 65% y que carezcan de ingresos o rentas suficientes.

c) Educación e Integración escolar

Un Real Decreto del año 1985 introdujo la integración escolar a partir del principio de que todo niño o niña es educable respetando sus diferencias individuales. Dicho principio acabó plasmado en la *Ley 1/1990 de 4 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo*, en virtud del cual las distintas enseñanzas se adecuarán a las características de los alumnos con necesidades especiales, siendo desarrollado por el *Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, de ordenación de la educación de los alumnos con necesidades*.

d) Salud

La *Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad*, además de ocuparse específicamente de las necesidades especiales de los enfermos mentales (Artículo 20), vino a asumir la Ley de prevención de las minusvalías, proyectada en la LISMI, previendo la «refundición, regularización, aclaración y armonización» (Disposición Final 5ª) de ambas Leyes, texto este aún no aprobado. Las Comunidades Autónomas, en su ámbito competencial, han desarrollado innumerables aspectos relacionados con la prevención y tratamiento de las minusvalías desde el punto de vista del sistema de salud.

e) Movilidad y barreras arquitectónicas

Esta importante, e incumplida materia en la práctica, ha tenido un desarrollo disperso en la normativa estatal. Así el *Real Decreto 556/1989, de 19 de mayo, por el que se arbitran medidas mínimas sobre accesibilidad en los edificios*, establece una serie de obligaciones sobre los edificios de nueva planta, que son complementarias de otra *Orden de 3 de marzo del año 1980 sobre características de los accesos, ascensores y acondicionamiento interior de las viviendas de protección oficial*. En lo relativo a transportes colectivos un *Real Decreto 2574/1983, de 13 de julio*, establece las prescripciones relativas a las características de construcción de vehículos dedicados al transporte colectivo de personas. Dada las compe-

tencias de las Comunidades autónomas en la materia, dichas normas son supletorias de las que se aprueben en dicho ámbito.

Como se ha visto por los ejemplos mostrados existen abundantes normas y obligaciones concretas que recaen, no sólo sobre los poderes públicos, sino también sobre la sociedad en general. Sin embargo, su dispersión, escasa difusión y cierta laxitud en la exigencia de su cumplimiento nos obliga a realizar una evaluación crítica de cara a la actualización de su desarrollo, ordenación y sistematización de las normas, teniendo en cuenta el ámbito competencial estatal, autonómico e, incluso, local

Una serie de factores llevan a pensar que una revisión crítica, al menos de las normas de desarrollo de la LISMI, está próxima:

- La *Directiva del Consejo relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación* y una eventual norma comunitaria con rango de Directiva sobre protección de los minusválidos, a cuya transposición vendrá obligada España.
- La necesidad de actualizar las normas sobre accesibilidad y eliminación de barreras, contemplando de una forma integral los problemas de las personas con discapacidad en relación con el disfrute de sus derechos básicos en la vida laboral, social o cultural.
- La urgencia por dar un impulso transversal a todas las políticas con incidencia en las personas con discapacidad, de las que solo es una muestra el acceso en igualdad de condiciones a los beneficios de la sociedad de información y el logro de una educación y formación de calidad para todos los niños y jóvenes.
- La importancia del acceso al empleo como principal instrumento de integración social y el impulso operado por el Plan de medidas urgentes para la Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad del año 1997, que debe tener su continuidad en Planes de ámbito estatal, autonómico o local como subproductos de un «Plan de Empleo para las Personas con Discapacidad en el Siglo XXI».

IV. LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEBEN IMPLICARSE DIRECTAMENTE EN LA RESOLUCIÓN DE SUS PROBLEMAS

Nadie como las propias personas con discapacidad y/o sus familiares conocen con exactitud cuáles son las dificultades para acceder a una educación de calidad en igualdad de condiciones con los restantes ciudadanos, las barreras que el entorno urbano ofrece a una persona con movilidad reducida, las puertas que se cierran a la hora de buscar un empleo o conservarlo o la insatisfacción que genera la imposibilidad de participar de los bienes de la cultura, el tiempo libre, el deporte o de las ventajas de la sociedad de la información. Una buena parte de las personas con discapacidad no pueden desarrollar sus derechos como ciudadano por el solo hecho de tener una defi-

ciencia, sin que dicha injusticia parezca tener fin en una sociedad desarrollada como la nuestra.

Si el modelo actual de tratamiento de las discapacidades es potenciar la autonomía e independencia personal, el que los propios afectados se conviertan en agentes activos de su propio proceso de integración constituye un elemento básico del mismo. Así pues, el asociacionismo constituye el medio para canalizar las aspiraciones de las personas con discapacidad hacia los poderes públicos y, en general, hacia la sociedad.

En el ámbito internacional, existen organizaciones que tratan de aunar las asociaciones nacionales con el fin de que la voz de las personas con discapacidad también se oiga en las Instituciones supranacionales. Por eso es importante mencionar, por ejemplo el «*Foro europeo de las Discapacidades (EDF, «European Disability Forum»)*», que fue gestado en el marco del programa HELIOS y que, en la actualidad, agrupa a 70 organizaciones de los 15 Estados miembros. El Foro es el interlocutor privilegiado de las instituciones europeas (Comisión, Parlamento...) en asuntos de minusválidos y ha participado activamente, por ejemplo, en la evaluación de los Planes nacionales de empleo y en la discusión previa a la aprobación de la Directiva sobre discriminación en el empleo. Otra organización, esta vez de ámbito mundial, es el *IPWH («International Organisation for the Provision of Work for people with Disabilities and who are Occupationally Handicapped»)*, creada en 1987, y que hoy cuenta con 30 miembros de 25 países de todo el mundo, una red de asociaciones en países en desarrollo y un grupo específico para Europa (*EUG-IPWH*).

En España contamos con una amplia red de asociaciones de minusválidos y su familias desarrollada sobre todo en los últimos treinta años. No obstante la juventud de algunas de las organizaciones el nivel de las mismas es muy alto y, en la actualidad, se puede afirmar que el movimiento asociativo ha adquirido la madurez necesaria para ser un referente imprescindible en la construcción de políticas a favor del colectivo. Una de las organizaciones con mayor solera y fuerza es, sin duda, la «*Organización Nacional de Ciegos (ONCE)*», creada en 1938 como Corporación de Derecho Público, de carácter social, que desarrolla su actividad en todo el territorio nacional para la consecución de la autonomía personal y plena integración de los deficientes visuales en la sociedad. La ONCE, que cuenta con más de 51.000 afiliados y da empleo directo, a través de la venta del cupón o la propia Organización, a miles de personas con discapacidad, creó en 1988 la *Fundación ONCE*, que expresa la voluntad política de solidaridad de la ONCE con las personas con cualquier discapacidad. En la última década la Fundación, en cuyo patronato participan las principales Organizaciones de las personas con discapacidad, ha destinado más de cien mil millones de pesetas a programas y acciones a favor de estas personas en campos como la formación, la integración laboral o la supresión de barreras de todo tipo.

Buen ejemplo de la unidad y coherencia alcanzada por el movimiento asociativo en nuestro país es la creación del *Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI)*, que es la plataforma de representación y defensa de los

discapacitados españoles. El CERMI nació en 1993, fruto del acuerdo de las seis principales organizaciones nacionales de personas con discapacidad (COCEMFE, FEAPS, CNSE, FIAPAS, ASPACE y ONCE)²⁸. En la actualidad, tras la adhesión de nuevos miembros, el CERMI es la plataforma de representación y encuentro de los discapacitados españoles. Una plataforma que, animada por la finalidad genérica de mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad, encauza la representación de los discapacitados e instrumenta su participación y la defensa y promoción de sus derechos ante los poderes públicos y la sociedad civil.

El CERMI está constituido por las 10 principales organizaciones estatales de minusválidos, integradas a su vez por más de 2.000 asociaciones y entidades, que representan en su conjunto a los dos millones y medio de personas con minusvalía que se calcula hay en España.

La formación y el empleo han sido el ámbito en que más intensamente ha trabajado el CERMI, pues no en vano la integración laboral es el principal problema que tienen planteado los ciudadanos españoles con discapacidad. Toda la actuación del CERMI en esta área ha girado en torno al Plan de Empleo para personas con discapacidad, un conjunto sistemático y coherente de medidas de fomento de la formación y el empleo que tenía como fin principal afrontar con rigor y energía la gravísima situación laboral por la que atraviesan las personas con discapacidad. El Plan del Empleo del CERMI, tras un largo periplo de explicación de su contenido ante los poderes públicos, los agentes sociales y el propio movimiento asociativo, en el que obtuvo, entre otros, el respaldo del Consejo Económico y Social del Estado, fue presentado formalmente al Gobierno de la Nación en diciembre de 1996. Nueve meses después, y tras las negociaciones del CERMI con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Consejo de Ministros aprobaba, en octubre de 1997 lo que se llamó el «Plan de Medidas Urgentes para la Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad», cuya importancia es haber sido el primero dirigido a un grupo de población específico, aprobado previa negociación de su contenido con los representantes del sector y se pone de relieve en el hecho de que, una vez en vigor, las políticas de empleo para las personas con discapacidad impulsadas por el Gobierno se han atendido a los principios y medidas recogidos en el Plan. El desarrollo y aplicación de este Plan ha ido acompañado de un incremento significativo de las partidas presupuestarias dedicadas a la promoción de la integración laboral de las personas con discapacidad, con incrementos anuales del 30 y el 40%, lo que ha contribuido a dinamizar y hacer más efectivas las políticas públicas de empleo dirigidas a las personas con discapacidad.

²⁸ COCEMFE: Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España; FEAPS: Federación Española de Organizaciones a favor de las Personas con Retraso Mental; CNSE: Confederación Nacional de Sordos de España; FIAPAS: Federación Española de Asociaciones de Padres y Amigos de los Sordos; ASPACE: Federación Española de Asociaciones de Atención a las Personas con Parálisis Cerebral.

Es posible que la escasa distancia en el tiempo con que contemplamos los avances del movimiento asociativo de las personas con discapacidad en la década de los noventa, nos impidan valorar en su justa medida que hoy nos encontramos en excelente posición para afrontar nuevos retos, a los cuales nos referimos a continuación.

V. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL COMIENZO DEL SIGLO XXI

Hemos realizado un amplio repaso a los principales textos que, en el ámbito internacional y transnacional, configuran la protección jurídica de las personas con discapacidad. Sin embargo, tanto en dichos ámbitos como en el propio de España, se deben dar nuevos pasos que hagan realidad los principios ya universalizados de lucha contra la discriminación y la desigualdad de trato y acción positiva para reducir y, en definitiva, eliminar las desventajas y barreras que dificultan la plena participación en la vida social. En particular:

- En las Instituciones de Naciones Unidas se deberían establecer nuevos Convenios o tratados Internacionales que superen el estrecho, aunque importante, campo trazado por los Convenios de la OIT n° 111 y 159, sobre discriminación en empleo y readaptación profesional y empleo de las personas inválidas, respectivamente.
- En el ámbito de la Unión Europea, aunque es muy importante el artículo 13 del Tratado de Amsterdam, que habilita a la Unión para luchar contra las discriminaciones por razón, entre otras causas, de discapacidad, y la reciente Directiva del Consejo relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, no es menos cierto que resulta paradójico la ausencia de otras normas vinculantes para los Estados miembros. Aunque se ha avanzado mucho en el terreno de las Recomendaciones, Resoluciones e Informes y en la consulta y participación de las organizaciones no gubernamentales, se trata de textos no vinculantes y meramente orientativos para los Estados miembro. Por ello, debería aprobarse una nueva Directiva que recoja los principales derechos y régimen jurídico de protección de las personas con discapacidad. Dicha Directiva es urgente si se quiere lograr una cierta armonización de las medidas de discriminación positiva para favorecer la igualdad de oportunidades de estas personas, medidas que no se deben limitar a las vinculadas al mercado de trabajo, sino que deben abarcar otros campos tales como la educación, la salud o la eliminación de barreras, tan importantes para aquellos fines como las que tienen relación con el empleo.
- En España, condicionados también por la evolución del mundo que nos rodea y los cambios acelerados que se suceden en nuestras sociedades, asistimos a un nuevo siglo en el que las personas sometidas a

marginación atávica, como es el caso de las personas con discapacidad, no pueden esperar más tiempo para salir de dicha situación. Por consiguiente se deberían configurar Planes sectoriales de ámbito estatal, autonómico y, en su caso, local, por ejemplo en los siguientes ámbitos:

- Un «Plan de Empleo para las Personas con Discapacidad en el Siglo XXI» que sirva de referente básico para las actuaciones públicas y privadas en los próximos años que sirva para mejorar sustancialmente las condiciones de las personas con discapacidad en un mercado de trabajo competitivo y donde los requerimientos de flexibilidad e innovación plantean nuevas dificultades pero también oportunidades a este colectivo. Un mercado de trabajo donde las posibilidades de realizar el trabajo desde el propio domicilio (teletrabajo) permitirá trabajar a muchas personas con movilidad reducida o la subcontratación y externalización del proceso productivo en las empresas ofrece nuevas vías de negocio a las empresas o centros especiales de empleo que dan trabajo a minusválidos. Pero que, al mismo tiempo, exige una mejor preparación profesional y una mayor adaptabilidad de la mano de obra. El nuevo Plan de Empleo deberá abordar con imaginación nuevas materias, como la ya citada del teletrabajo, aspectos un tanto olvidados, como el de la sensibilización de los agentes sociales, además de reforzar los instrumentos existentes, la formación, la intermediación y las ayudas al empleo, e impulsar nuevas vías que ya se han comenzado a experimentar, como es el caso de los «enclaves laborales».
- Por otra parte, la transposición de la Directiva comunitaria sobre discriminación que desarrolla el artículo 13 del Tratado de Amsterdam obligará a adaptar los instrumentos normativos vigentes para hacer realidad los principios y cláusulas recogidos en la misma, especialmente la realización de los «ajustes razonables» que menciona la citada Directiva en orden a garantizar una igualdad de trato en el empleo.
- La eliminación de barreras arquitectónicas ha sido objeto de un Plan Estatal de Accesibilidad realizado por los Ministerios de Fomento y de Trabajo y Asuntos Sociales junto con el CERMI (Marzo, 1998), siendo un campo que merecerá una atención especial, sobre todo en las Comunidades Autónomas, que tienen competencias sobre la materia.
- Otros temas, no menos importantes que los anteriores, como los derechos en materia de educación de calidad para todos, salud, protección social...etc., también deben ser abordados, sin olvidar que las personas con discapacidad no sólo tienen necesidades como demandantes de empleo sino también como ciudadanos que han de participar en la vida social y poder ejercitar real y no solo nominalmente de los mismos derechos sociales y políticos de que gozan los demás ciudadanos.

La aparente indiferencia del pueblo francés en el Referéndum de 24 de septiembre de 2000

Sumario: I.- INTRODUCCIÓN. II.- ALGUNOS DATOS SOBRE EL REFERÉNDUM. III.- DISTINTAS VALORACIONES SOBRE EL REFERÉNDUM: III-a. Motivos por los que se convoca el referéndum. III-b. Los partidos políticos frente al referéndum. III-c. Posibles causas de la alta abstención. III-d. Consecuencias políticas de la reducción del mandato presidencial. IV.- EL MANDATO PRESIDENCIAL EN OTROS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA. 1. Alemania. 2. Austria. 3. Finlandia. 4. Grecia. 5. Irlanda. 6. Italia. 7. Portugal. ANEXO.

I. INTRODUCCIÓN

El domingo 24 de septiembre de 2000 el cuerpo electoral francés aprobó en referéndum reducir el mandato presidencial de siete a cinco años. En principio, la cuestión parece que suscitó bastante poco interés en el país vecino, más preocupado por el precio de los carburantes, el problema corso o los escándalos que salpicaron a una amplia representación de la clase política francesa. Sin embargo, un análisis más pausado nos puede aportar ciertos elementos de interés en este particular referéndum realizado en el país galo, en el que, como trataremos de demostrar, se ha hecho algo más que acortar un período presidencial extremadamente largo.

II. ALGUNOS DATOS SOBRE EL REFERÉNDUM

Los siete años de mandato del Presidente de la República francesa se establecieron en la Ley de 23 de noviembre de 1873. Se mantuvieron

* Profesor Titular de Derecho Constitucional de la *Universidad Rey Juan Carlos*.

durante la III¹ y IV² República y fue un principio fundacional de la V República y de la actual Constitución francesa de 1958, que persigue la preeminencia de la figura del Jefe del Estado dentro del bicéfalo ejecutivo francés.

En concreto, su artículo 6 apunta lo siguiente en su primer párrafo: «El Presidente de la República será elegido por siete años mediante sufragio universal directo». Ya por Ley constitucional (62-1292) de 6 de noviembre (adoptada por referéndum el 28 de octubre de 1962) se modificó este artículo para que el voto fuera universal y directo³. Como se puede observar, no se hace ninguna mención en relación con la reelección. Por lo tanto, ésta cabe ilimitadamente. Es éste un importante contraste con la Constitución de 1946 que limitaba la reelección a dos mandatos. Tampoco el escueto artículo 6 regula algún mínimo de edad para ser Presidente de la República, como normalmente hacen otras Constituciones del ámbito europeo.

Francia es un país que ejerce con asiduidad el referéndum nacional, bien es verdad que no llega a los niveles de Suiza, pero sobrepasa ampliamente los nuestros. Éste de 24 de septiembre es el decimosegundo desde la Segunda Guerra Mundial (De Gaulle convocó cinco, Pompidou uno y Mitterrand dos), con la lamentable vitola de conseguir superar el record de abstención que desde 1988 detentaba el referéndum sobre el Estatuto de Autonomía de Nueva Caledonia (63,11 %). La abstención ha rozado el 70 % (exactamente 69,81 %). Esto se traduce que de un cuerpo electoral de cuarenta millones de personas, tan sólo doce millones votaron. Los partidarios de reducir el mandato presidencial fueron un 73,21 % (siete millones y medio de votos), mientras que los que deseaban mantenerlo eran un 26,79 % (unos dos millones setecientos mil sufragios), más otros dos millones de votos nulos o en blanco. Lejos queda pues el nivel de participación que se alcanzó, por ejemplo, en la consulta sobre el Tratado de Maastricht (70 %). El coste económico del referéndum ascendió a cinco mil millones de pesetas.

En el siguiente cuadro tenemos los datos oficiales⁴ del referéndum:

¹ Fruto de la Constitución de 1875, que «es, con mucho, la que más ha durado en Francia; su flexibilidad y falta de espíritu dogmático ha permitido la adaptación del texto —sin apenas necesidad de reformas formales— a las diversas situaciones por las que ha pasado Francia». Ver Manuel García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza, 1987, p. 485.

² Respecto de la Constitución de 1946, nos indica García-Pelayo, que «a pesar del influjo que las fuerzas obreras tuvieron en su redacción, y sin duda por el peso de la tradición democrática individualista, la Constitución no pasa de ser un término medio entre las antiguas y nuevas tendencias». *Ibidem*, p. 497.

³ El anterior artículo 6 determinaba que el Presidente de la República era elegido por un colegio electoral que comprendía a los siguientes miembros: a) del Parlamento, b) de los Consejos Generales, c) de las Asambleas de los Territorios de Ultramar, d) de los municipios de Francia según una proporción que va desde el alcalde, para los municipios con una población inferior a 1.000 habitantes, hasta todos los consejeros municipales, para los municipios de más de 9.000 habitantes, e) de los consejeros de las colectividades administrativas de los territorios de Ultramar, y f) de los delegados de los Estados Miembros de la Comunidad según acuerdos a convenir entre éstos y la República. *Ibidem*, p. 609 y 610.

⁴ Los datos han sido facilitados por el *Servicio de Información y Prensa* de la Embajada de Francia. Para tener los datos por departamentos y territorios, *infra* **ANEXO**.

Categoría	Núm. absolutos	Porc. inscritos	Porc. votantes	Porc. SÍ + NO
SÍ	7.407.697	18,55 %	61,43 %	73,21 %
NO	2.710.651	6,79 %	22,48 %	26,79 %
SÍ + NO	10.118.348	25,33 %	83,91 %	100 %
Blancos y Nulos	1.940.340	4,86 %	16,09 %	—
Votantes	12.058.688	30,19 %	100 %	—
Abstenciones	27.882.504	69,81 %	—	—
Inscritos	39.941.192	100 %	—	—

La entrada en vigor de esta reforma constitucional, de la que ya se denomina por algunos (Afp) V República *bis*, se producirá en este año 2002. Como seguidamente veremos, la adopción del quinquenio en las elecciones presidenciales tiene profundas consecuencias que implican un manifiesto alejamiento de los principios fundamentales de la V República creada por el General De Gaulle.

III. DISTINTAS VALORACIONES SOBRE EL REFERÉNDUM

No son pocas las dudas que puede suscitar este inesperado referéndum que el 6 de julio de 2000 el Presidente Chirac decidió convocar, sorprendiendo a propios y extraños.

En primer lugar, parecía innecesario. El Presidente de la República contaba ya con el respaldo mayoritario de la Asamblea Nacional (el 94 % de los miembros de la Cámara Baja habían dado su aprobación) y del Senado (el 87 % de los senadores habían hecho lo propio). El acuerdo para la reducción entre Jacques Chirac y Lionel Jospin era pues total.

En segundo lugar, parecía insuficiente. No son pocas las voces —entre ellas, la de Jospin— que han denunciado la pérdida de una buena oportunidad de rejuvenecer los aspectos más deteriorados de la Constitución de la V República; a saber, recortar las competencias del Presidente, la reducción de los nueve años de mandato de los senadores, la edad máxima de los candidatos, la acumulación de mandatos (alcalde y primer ministro, diputado y senador). Una encuesta del *Paris Match*, por citar otro ejemplo, muestra que el 66 % de los franceses desea terminar con la inmunidad penal⁵ del Presidente de la República. Las secuelas del caso *Jean-Claude Méry* y su polémico vídeo póstumo parecen ser evidentes en la opinión pública francesa.

⁵ Inmunidad penal de la que disfruta el Presidente de la República excepto para el supuesto de alta traición.

III-a. Motivos por los que se convoca el referéndum

Una primera incógnita a desvelar es el motivo por el cual el Presidente de la República convocó este innecesario y escaso —materialmente hablando— referéndum. Se pueden señalar hasta tres motivos diferentes y no incompatibles entre sí.

En primer lugar, algunos analistas políticos aluden a motivos de edad; el Presidente Chirac evitaría con ello presentarse en el 2002 como septuagenario que estará siete años más en el cargo.

En segundo término se apunta a una clara estrategia de realzar su imagen en unos momentos de marcada impopularidad, al ser el principal responsable de los casos de soborno desvelados en un vídeo grabado en 1996 por el ya fallecido Jean-Claude Méry.

Por último, el argumento esgrimido por el propio Chirac, que ha sido de corte democrático, buscando pues con la consulta favorecer la participación del pueblo francés, tratando de evitar una «democracia confiscada» según sus propias palabras. «Dejar a los ciudadanos al margen de esta decisión —continúa el Presidente francés— no habría sido conforme con mi idea de la democracia. Era para mí una cuestión de principios y de convicciones. La democracia no es un bien inmutable. Debe ser respetada y defendida. Debe ampliarse, renovarse, profundizarse. Tiene que recurrir a ustedes más a menudo y responder a sus aspiraciones». Tras el fracaso cosechado con el escaso nivel de participación, el Presidente ha hondado en los mismos argumentos a favor de una mayor democracia directa, reclamando la necesidad de «recurrir al referéndum con más frecuencia, facilitar su empleo, ampliar las posibilidades del referéndum local y permitir los referendos por iniciativa popular».

III-b. Los partidos políticos frente al referéndum

Otra cuestión a estudiar es el posicionamiento de los partidos frente al referéndum. Los dos grandes partidos nacionales, el Partido Socialista (PS) de Jospin y el Reagrupamiento por la República (PRP) del gaullista Chirac, apoyaban el sí. También lo hacía el centrista UDF. Bien es verdad que, como más adelante analizaremos, las intenciones políticas del PS y PRP para apoyar el referéndum y su *entusiasmo* por el corto alcance del contenido del mismo son bien distintas.

El no era postulado principalmente por los comunistas del PCF, los ultranacionalistas del RPF (Reagrupamiento para Francia, del ex-ministro de Interior Charles Pasqua), y la extrema derecha; aunque hay que matizar que determinados partidos comunistas abogaban por la abstención, como Lucha Obrera y la Liga Comunista Revolucionaria. El Partido de los Verdes también compartía esta última postura.

III-c. Posibles causas de la alta abstención

Los motivos de un 70 % de abstención pueden ser muy variados en este peculiar referéndum:

1. El que parece que más se ha impuesto es que el pueblo galo ha querido expresar su rechazo global a la clase política francesa después de conocer la financiación ilegal de gran parte de los principales partidos políticos (PRP, PS y PCF), que implicaba en una oscura trama —que tenía su eje central en la alcaldía de París entre 1977 y 1995—, al actual Jefe del Estado, al Gobierno socialista, en especial al ex ministro de finanzas (Dominique Strauss-Kahn), incluso a la Administración fiscal, que se cree que ofreció una desgravación millonaria al conocido modisto Karl Lagerfeld, a cambio del fatídico vídeo para Chirac. Por lo tanto, los franceses no han sido tan indiferentes al referéndum como en principio pudiera parecer sino que, muy al contrario, en su actitud hay una clara intencionalidad de expresar una profunda y preocupada crítica a los principales líderes políticos de la nación.
2. Hay unanimidad entre los analistas políticos en destacar que la campaña ha sido discreta, por no decir mediocre, a la hora de explicar al pueblo francés la trascendencia de una decisión que afecta a la piedra angular de la V República francesa. Incluso los más críticos afirman simplemente la inexistencia de una campaña sobre el referéndum, con el agravante de que el cuerpo electoral galo no haya percibido el alcance histórico de una reforma constitucional que afecta de lleno a los equilibrios institucionales.
3. Se plantea también que la cuestión era eminentemente técnica, sobre la cual ya se habían pronunciado de forma ampliamente positiva ambas Cámaras. El pueblo francés veía pues el tema demasiado alejado de sus problemas cotidianos, entendiendo que era una cuestión sobre la que los políticos ya se habían decantado con manifiesta claridad.
4. Ya hemos apuntado la falta de ambición, posiblemente más que calculada, en abordar una reforma constitucional más amplia y profunda, deseada principalmente y de forma expresa por los partidos más progresistas, con el Partido Socialista del Presidente Jospin a la cabeza. Es de prever que la participación pudiera haber sido muy diferente en este supuesto.
5. Incluso algunos comentaristas políticos indicaban, en tono marcadamente jocoso, que el 24 de septiembre era el día en que se abría la temporada de caza en Francia, o que el sol lucía generosamente en las playas galas, optando pues los electores por estas actividades más lúdicas.

Lo más probable es que la combinación de los cinco motivos apuntados haya sido la causante de que el referéndum de 24 de septiembre no haya logrado la asistencia masiva de los franceses a las urnas.

III-d. Consecuencias políticas de la reducción del mandato presidencial

No existe consenso en la lectura político-constitucional de la reducción de siete a cinco años del mandato presidencial. Son varias las tesis que se manejan entre los defensores de la reforma:

1. El centro-derecha (RPR y UDF) mantiene que la reforma constitucional fortalece la posición del Presidente de la República, que podrá desplegar más fácilmente su posición predominante en el Ejecutivo francés teniendo, normalmente ⁶, una mayoría parlamentaria favorable.
2. El partido socialista (PS), en cambio, sostiene que la medida fortalece al poder parlamentario y al ejecutivo. Al ser del mismo partido la mayoría parlamentaria y el Jefe del Estado, éste no realizará el papel de líder de la oposición que habitualmente desempeñaba en los supuestos de cohabitación. De esta manera, el Primer Ministro tiene una mayor libertad de maniobra para desarrollar su programa político sin el obstáculo de un Presidente de la República con amplios poderes ejecutivos ⁷.

Las dudas quedarán disipadas en este año 2002, cuando se celebre la doble convocatoria de elecciones parlamentarias y presidenciales, con la particularidad que desde 1962 siempre se elegía primero al Presidente de la República. Una cosa parece clara, la conocida, y parece ser tan valorada por el pueblo francés, *cohabitación* puede tener los años contados ⁸. Al coincidir ambas elecciones en el mismo año, con una diferencia de unos pocos meses, se pretende que el Jefe del Estado y el Presidente del Gobierno sean del mismo partido, lo que parece, en principio, que fortalecería el poder de maniobra del Presidente de la República —primera de las tesis apuntadas—, pues éste ya no desempeñaría el papel de jefe de la oposición al Primer Ministro resultante de la mayoría parlamentaria, como sucedía en los casos de cohabitación. Francia busca pues una mayor fortaleza y armonía política de sus poderes institucionales en un escenario internacional complejo y difícil en el que prima la eficacia y la univocidad en la toma de decisiones. Por otro lado, hay un dato relevante que pudiera hacer fracasar la intencionalidad política de este referéndum, pues al pueblo francés parecía no disgustarle ese equilibrio o contra peso de poderes fruto de la cohabitación, en la que votaban a uno de los dos principales partidos nacionales (PS o PRP) para la Jefatura del Estado,

⁶ Decimos *normalmente* porque no es esperable, aunque no imposible, que el pueblo francés opte por distintas mayorías según se vote a la Jefatura del Estado o al Parlamento.

⁷ Reconocidos concretamente en el Título II (artículos 5-19) de la Constitución de 1958.

⁸ No parece muy probable que el pueblo francés opte por votar a una mayoría para la Jefatura del Estado y otra distinta para el Parlamento. Si esto sucediera, el electorado francés con su voto dual volvería a poner en serios aprietos a Chirac y a Jospin que, con esta reforma, buscaban terminar con los obstáculos que para ambos suponía la cohabitación. Aunque improbable en la práctica, sí cabe esta posibilidad de que el cuerpo electoral con su voto imponga a los gobernantes franceses una situación que éstos desean evitar.

y al otro para la Presidencia del Gobierno. En España tenemos un caso similar o parecido de voto dual que ejerce, por ejemplo, el pueblo catalán, que en las elecciones generales normalmente otorgan su apoyo mayoritario al partido socialista, mientras que en las autonómicas se suelen decantar por CiU.

No obstante, parece que tanto el Presidente como el Primer Ministro han estado de acuerdo en poner fin a la cohabitación y aproximarse a los usos políticos europeos fundados en las mayorías parlamentarias. Aunque también cabe otra lectura dada la particularidad del sistema semipresidencialista francés, en el que la cercanía se produzca hacia el presidencialismo norteamericano, en el que el Presidente de la República posea mayor iniciativa que la actual, y el Primer Ministro se vea limitado a realizar funciones de vicepresidente. En cualquier caso, el cansancio de Chirac y de Jospin con la situación de continuos desencuentros entre ambos es evidente. Buscan suavizar con esta reforma constitucional la *diarquía* —tal y como Hauriou⁹ denominó en su día— que caracteriza a la Constitución de 1958. Obviamente los dos esperan que tal medida fortalezca sus respectivas posiciones.

IV. EL MANDATO PRESIDENCIAL EN OTROS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Es sin duda el continente europeo, y en concreto la UE, donde más monarquías han sobrevivido. De los actuales quince miembros de la Unión, siete son monarquías y ocho repúblicas. Veamos a continuación¹⁰ cómo se regulan en los Textos Constitucionales, las líneas básicas para elegir al Presidente de la República.

1. Alemania

La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 23 de mayo de 1949, dedica su Parte V al Presidente Federal¹¹. El artículo que más nos interesa es el 54, en el que se regula la elección indirecta del Presidente, que detenta el cargo durante un lustro. Dicen así sus dos primeros apartados:

«1. El Presidente Federal se elige, sin que medie debate, por la Asamblea Federal. Podrá ser elegido cualquier alemán que disfrute de derecho de sufragio en las elecciones para la Dieta Federal y haya cumplido cuarenta años de edad.

2. El cargo de Presidente Federal dura cinco años, permitiéndose una sola reelección inmediata».

⁹ Ver André Hauriou, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, trad. José Antonio González Casanova, Ariel, Barcelona, 1971, p. 518-521.

¹⁰ El caso de Francia se regula en el ya citado artículo 6.

¹¹ En concreto del artículo 54 al artículo 61.

Por lo tanto la elección es indirecta, cabe una sola reelección inmediata, el cargo dura cinco años y hay un límite mínimo de edad de cuarenta años. Hay que ser alemán con capacidad electoral activa.

2. Austria

La Ley Constitucional Federal de Austria de 1929 regula la figura del Presidente Federal, entre otras cuestiones, en la Tercera Parte dedicada a la Función Ejecutiva de la Federación. La letra A de esta Tercera Parte se centra en la Administración y su punto 1 en el Presidente Federal¹². Veremos el artículo 60, especialmente sus apartados 1, 3 y 5:

«1. El Presidente federal será elegido por el pueblo de la Federación por sufragio igual, directo, secreto y personal; si se presentará un solo candidato a la elección, ésta se celebraría mediante referéndum. [...]

3. Sólo podrá ser elegido Presidente federal quien tenga derecho al sufragio para el Consejo Nacional y que antes del uno de enero del año en que tenga lugar la elección haya superado los 35 años. Serán inelegibles los miembros de las Casas reinantes o que hayan reinado anteriormente. [...]

5. El cargo de Presidente federal tendrá una duración de seis años. Se permitirá por una sola vez la reelección por el período inmediatamente siguiente».

La elección es pues directa, cabe sólo una reelección inmediata, el cargo dura seis años, hay un límite mínimo de edad de más de 35 años y una particular causa de inelegibilidad, ser miembro de una Casa real.

3. Finlandia

La Ley Fundamental sobre la Forma de Gobierno de Finlandia es de 17 de julio de 1919. Los primeros artículos del Capítulo IV «Gobierno y Administración», regulan el cargo de Presidente de la República¹³. El artículo 23 establece que:

«El Presidente de la República será elegido por sufragio directo por el pueblo de Finlandia entre los ciudadanos finlandeses de nacimiento, para un mandato de seis años.

La misma persona puede ser elegida a la Presidencia para el ejercicio de dos mandatos consecutivos como máximo».

La elección es por lo tanto directa, cabe una reelección inmediata, el cargo dura seis años. Nada dice la Ley Fundamental de un mínimo de edad, sin

¹² Artículos 60 a 68.

¹³ Artículos 23 a 33, básicamente.

embargo, sí establece que el candidato tiene que ser finlandés de nacimiento, es decir, no puede ser Presidente un finlandés que adquirió la nacionalidad de forma derivada.

4. Grecia

La Constitución de la República de Grecia es de 9 de junio de 1975. En su Tercera Parte «Organización y Funciones del Estado», dedica la Sección B al Presidente de la República¹⁴. Destacamos los artículos 30.1 y 5 y 31:

«Artículo 30.1. El Presidente de la República es el árbitro de las instituciones de la República. Será elegido por la Cámara de Diputados por un período de cinco años, según lo dispuesto en los artículos 32 y 33. [...]

5. Sólo se permitirá una vez la reelección de la misma persona.

Artículo 31. Podrá ser elegido Presidente de la República toda persona que tenga la nacionalidad griega desde al menos cinco años antes, sea griego de origen por su padre, tenga cuarenta años cumplidos y posea derecho de voto».

La elección es indirecta, cabe una sola reelección pero en el texto no se hace mención expresa de la inmediatez de la misma, el cargo dura cinco años. Si la Ley Fundamental de Finlandia no permitía a los finlandeses con nacionalidad derivada ser Presidentes, la griega sí, pero con determinadas condiciones: 1. Detentar la nacionalidad al menos cinco años antes de ser candidato a la Presidencia, y 2. Ser griego de origen por parte de padre. Por último, aparte de exigir la capacidad electoral activa, establece un mínimo de edad de cuarenta años.

5. Irlanda

La Constitución de Irlanda es de 1 de julio de 1937. El Presidente se regula en tres extensos artículos (12 a 14). Establece el artículo 12 en sus apartados segundo, tercero y cuarto, lo siguiente:

«[...] 2.1. El Presidente será elegido por sufragio universal directo. [...]

3.1. El Presidente ejercerá su cargo durante siete años [...]

3.2. La persona que ejerza o haya ejercido el cargo de Presidente, podrá ser reelegida de nuevo, pero sólo una vez.

4.1. Cualquier ciudadano que haya alcanzado la edad de treinta y cinco años será elegible para el cargo de Presidente».

Por tanto la elección es directa, sólo es posible una reelección, sin referencia expresa a la inmediatez de la misma, el cargo es por siete años, al igual que

¹⁴ Artículos 30 a 50.

el Presidente de la República italiana, y hasta el referéndum de 24 de septiembre, el de la República francesa; se establece un mínimo de edad de treinta y cinco años.

6. Italia

La Constitución de la República italiana fue aprobada por la Asamblea Constituyente el 22 de diciembre de 1947. El Título II versa sobre el Presidente de la República¹⁵. Nuestra materia la regulan los artículos 83, 84 y 85:

«Artículo 83. El Presidente de la República es elegido por el Parlamento en sesión conjunta de sus miembros. [...]

Artículo 84. Puede ser elegido Presidente de la República todo ciudadano que haya cumplido cincuenta años de edad y goce de los derechos civiles y políticos. [...]

Artículo 85. El Presidente de la República es elegido por siete años».

La elección es indirecta, no hay ninguna prohibición expresa respecto de la reelección, el cargo es por siete años, para ser Presidente se exige un mínimo de edad que es el más alto de los países aquí estudiados, cincuenta años; además, como es normal, tener la capacidad electoral activa.

7. Portugal

Nos resta por analizar la Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976. El Presidente de la República se regula en el Título II¹⁶. Los artículos a retener son el 124, 125 , 126 y 131:

«Artículo 124.

1. El Presidente de la República es elegido por sufragio universal, directo y secreto de los ciudadanos portugueses electores, censados en el territorio nacional. [...]

Artículo 125.

Son elegibles los ciudadanos electores, portugueses de origen, mayores de treinta y cinco años.

Artículo 126.

1. No se admite la reelección para un tercer mandato consecutivo, ni durante el quinquenio inmediatamente subsiguiente al término del segundo mandato consecutivo.

¹⁵ Artículos 83 a 91.

¹⁶ Artículos 123 a 143, en lo que se refiere al Presidente.

2. Si el Presidente de la República renuncia al cargo, no podrá ser candidato en las elecciones inmediatas ni en las que se realicen en el quinquenio inmediatamente subsiguiente a la renuncia.

Artículo 131.

1. El mandato de Presidente de la República tiene una duración de cinco años y termina con la toma de posesión del nuevo Presidente electo. [...]»

La elección es directa, se admite la reelección inmediata para un segundo mandato, pero no para un tercero, el cargo es por cinco años, para ser candidato a la Presidencia se exige la capacidad electoral activa, ser portugués de origen y tener un mínimo de treinta y cinco años.

Por lo tanto, de los ocho países de la Unión Europea que tienen Presidente de la República, en cinco de ellos (Francia, Austria, Finlandia, Irlanda y Portugal) la elección la realiza directamente el cuerpo electoral. En los otros tres (Alemania, Grecia e Italia) la elección es indirecta, a través de los Parlamentos nacionales.

El máximo de años en el cargo es de siete, el mínimo de cinco. Siete años en Irlanda e Italia, seis años en Austria y Finlandia, y cinco años en Alemania, Francia, Grecia y Portugal.

Respecto de la reelección, en Alemania, Austria, Finlandia y Portugal se permite una sola reelección inmediata. En Grecia e Irlanda, cabe una sola reelección sin mención expresa a la inmediatez de la misma. Francia e Italia no hacen mención expresa en su Texto Constitucional a la cuestión.

Excepto Finlandia y Francia, todos los países contemplan en sus Constituciones un mínimo de edad, yendo desde los cincuenta años que exige Italia hasta los treinta y cinco de Austria, Irlanda y Portugal, pasando por los cuarenta de Alemania y Grecia.

En relación con la nacionalidad, se hace mención expresa de ella en Alemania y Finlandia, que hay que ser nacional, en Portugal se exigen de origen y en Grecia con nacionalidad desde hace cinco años y de origen por parte de padre. Es Austria el único país que pone como causa de inelegibilidad pertenecer o haber pertenecido a una Casa Real.

Como resumen de lo más relevante que hemos apuntado en este apartado, se puede observar el siguiente cuadro:

PAÍS	ELEC. DIRECTA INDIRECTA	AÑOS	REELECCIÓN	MÍNIMO DE EDAD
ALEMANIA	Indirecta	5	Una sola inmedi	40
AUSTRIA	Directa	6	Una sola inmedi	35
FRANCIA	Directa	5	—	—
FINLANDIA	Directa	6	Una sola inmedi	—
GRECIA	Indirecta	5	Una sola	40
IRLANDA	Directa	7	Una sola	35
ITALIA	Indirecta	7	—	50
PORTUGAL	Directa	5	Una sola inmedi	35

ANEXO

Se incluyen en este anexo los resultados oficiales definitivos¹⁷ del referéndum de 24

Departamentos y territorios	Electores Inscritos	Votantes	Sufragios emitidos	SÍ
01 AIN	322 990	87 859	74 055	53 706
02 AISNE	364 209	118 443	99 749	68 861
03 ALLIER	255 393	79 795	63 897	45 971
04 ALPES de Hte- PROVENCE	104 322	33 490	26 610	19 401
05 HAUTES-ALPES	90 257	26 188	21 091	15 954
06 ALPES-MARITIMES	659 906	169 747	150 588	106 929
07 ARDECHE	212 795	66 380	52 311	38 529
08 ARDENNES	189 710	51 690	44 294	31 296
09 ARIEGE	106 836	36 132	29 109	22 035
10 AUBE	190 027	55 788	46 522	32 571
11 AUDE	229 220	77 921	64 333	48 477
12 AVEYRON	212 731	75 820	58 281	42 580
13 BOUCHES-DU-RHONE	1 092 676	276 439	237 320	170 833
14 CALVADOS	445 384	142 500	115 424	81 699
15 CANTAL	122 523	37 769	30 579	22 097
16 CHARENTE	252 953	81 484	66 907	50 531
17 CHARENTE-MARITIME	401 577	122 152	101 298	75 508
18 CHER	225 562	70 864	58 830	40 941
19 CORREZE	181 394	67 826	54 122	40 743
2A CORSE DU SUD	80 366	23 904	22 173	16 843
2B HAUTE-CORSE	99 632	18 172	16 759	13 258
21 COTE-D'OR	322 372	98 296	83 200	57 527
22 COTES d'ARMOR	419 459	138 590	116 526	91 600
23 CREUSE	101 996	30 743	22 477	16 526
24 DORDOGNE	299 115	107 873	80 099	58 912
25 DOUBS	326 500	101 142	79 934	59 403
26 DROME	298 002	88 600	72 963	53 117
27 EURE	366 085	118 595	99 856	69 833
28 EURE-ET-LOIR	273 651	88 353	74 870	52 466
29 FINISTERE	626 211	199 560	172 060	137 989
30 GARD	425 792	120 359	99 915	72 103
31 HAUTE-GARONNE	672 690	216 956	179 884	134 240
32 GERS	134 216	46 565	34 105	25 179
33 GIRONDE	827 000	260 618	214 053	160 270
34 HERAULT	593 700	170 872	143 550	105 703
35 ILLE-ET-VILAINE	594 860	183 361	158 017	121 569
36 INDRE	175 838	57 263	45 117	31 835
37 INDRE-ET-LOIRE	369 655	116 888	99 467	72 845
38 ISERE	682 406	177 017	149 882	112 229
39 JURA	177 515	53 666	43 317	31 257
40 LANDES	248 815	86 623	67 554	52 556
41 LOIR-ET-CHER	227 709	75 830	63 097	43 991

¹⁷ *Supra* nota a pie n.º 4.

de septiembre, encuadrados por departamentos y territorios.

NO	% participación	% blancos & nulos (1)	% sí (2)	% no (2)
20 349	27,20%	15,71%	72,52%	27,48%
30 888	32,52%	15,78%	69,03%	30,97%
17 926	31,24%	19,92%	71,95%	28,05%
7 209	32,10%	20,54%	72,91%	27,09%
5 137	29,01%	19,46%	75,64%	24,36%
43 659	25,72%	11,29%	71,01%	28,99%
13 782	31,19%	21,19%	73,65%	26,35%
12 998	27,25%	14,31%	70,66%	29,34%
7 074	33,82%	19,44%	75,70%	24,30%
13 951	29,36%	16,61%	70,01%	29,99%
15 856	33,99%	17,44%	75,35%	24,65%
15 701	35,64%	23,13%	73,06%	26,94%
66 487	25,30%	14,15%	71,98%	28,02%
33 725	31,99%	19,00%	70,78%	29,22%
8 482	30,83%	19,04%	72,26%	27,74%
16 376	32,21%	17,89%	75,52%	24,48%
25 790	30,42%	17,07%	74,54%	25,46%
17 889	31,42%	16,98%	69,59%	30,41%
13 379	37,39%	20,20%	75,28%	24,72%
5 330	29,74%	7,24%	75,96%	24,04%
3 501	18,24%	7,78%	79,11%	20,89%
25 673	30,49%	15,36%	69,14%	30,86%
24 926	33,04%	15,92%	78,61%	21,39%
5 951	30,14%	26,89%	73,52%	26,48%
21 187	36,06%	25,75%	73,55%	26,45%
20 531	30,98%	20,97%	74,32%	25,68%
19 846	29,73%	17,65%	72,80%	27,20%
30 023	32,40%	15,80%	69,93%	30,07%
22 404	32,29%	15,26%	70,08%	29,92%
34 071	31,87%	13,78%	80,20%	19,80%
27 812	28,27%	16,99%	72,16%	27,84%
45 644	32,25%	17,09%	74,63%	25,37%
8 926	34,69%	26,76%	73,83%	26,17%
53 783	31,51%	17,87%	74,87%	25,13%
37 847	28,78%	15,99%	73,63%	26,37%
36 448	30,82%	13,82%	76,93%	23,07%
13 282	32,57%	21,21%	70,56%	29,44%
26 622	31,62%	14,90%	73,24%	26,76%
37 653	25,94%	15,33%	74,88%	25,12%
12 060	30,23%	19,28%	72,16%	27,84%
14 998	34,81%	22,01%	77,80%	22,20%
19 106	33,30%	16,79%	69,72%	30,28%

42 LOIRE	477 558	123 352	100 682	69 769
43 HAUTE-LOIRE	161 768	51 178	40 138	28 768
44 LOIRE-ATLANTIQUE	787 322	245 414	210 760	163 351
45 LOIRET	397 809	131 913	110 834	77 329
46 LOT	124 744	48 281	36 366	26 472
47 LOT-ET-GARONNE	223 532	75 090	57 286	41 592
48 LOZERE	57 741	19 075	15 083	10 826
49 MAINE-ET-LOIRE	497 243	164 567	138 291	101 577
50 MANCHE	351 927	114 493	86 605	59 891
51 MARNE	367 149	96 736	83 308	59 267
52 HAUTE-MARNE	143 290	42 025	34 022	24 150
53 MAYENNE	211 137	67 375	55 605	40 280
54 MEURTHE-ET-MOSELLE	463 116	130 367	110 179	79 453
55 MEUSE	138 381	43 348	35 533	24 183
56 MORBIHAN	481 937	154 829	132 597	103 919
57 MOSELLE	703 988	185 510	159 159	118 552
58 NIEVRE	170 067	52 575	43 631	30 922
59 NORD	1 697 690	522 050	440 162	315 483
60 OISE	494 296	154 637	133 107	91 777
61 ORNE	212 501	68 878	55 993	38 562
62 PAS-DE-CALAIS	1 036 676	347 072	272 176	192 976
63 PUY-DE-DÔME	415 604	129 585	106 418	78 441
64 PYR.-ATLANTIQUES	434 723	140 576	112 570	86 579
65 HAUTES-PYRENEES	168 833	52 588	41 311	31 106
66 PYRENEES-ORIENTALES	272 291	80 603	68 540	50 140
67 BAS-RHIN	654 365	189 329	162 874	123 154
68 HAUT-RHIN	468 917	142 048	111 066	83 278
69 RHONE	902 498	259 559	225 989	161 017
70 HAUTE-SAONE	172 824	54 907	40 890	29 158
71 SAONE-ET-LOIRE	395 137	113 330	92 253	67 416
72 SARTHE	379 966	116 428	96 392	71 723
73 SAVOIE	254 469	67 847	55 985	41 691
74 HAUTE-SAVOIE	397 972	110 700	94 879	71 808
75 PARIS	1 026 297	360 960	325 115	223 954
76 SEINE-MARITIME	822 547	255 525	215 173	157 181
77 SEINE-ET-MARNE	691 633	208 093	182 427	133 175
78 YVELINES	810 394	275 160	246 431	176 039
79 DEUX-SEVRES	258 279	79 627	65 066	50 476
80 SOMME	391 929	136 128	102 454	69 629
81 TARN	255 560	92 966	72 083	52 155
82 TARN-ET-GARONNE	150 445	51 437	40 206	28 894
83 VAR	609 151	173 181	149 586	105 521
84 VAUCLUSE	326 294	98 325	81 789	58 293
85 VENDEE	412 106	135 732	113 370	82 070
86 VIENNE	280 905	89 061	74 086	56 386
87 HAUTE-VIENNE	258 239	91 976	71 722	54 576
88 VOSGES	280 510	87 395	68 039	48 737
89 YONNE	229 954	74 289	62 584	42 638
90 TERRIT. DE BELFORT	87 571	26 955	21 494	16 371
91 ESSONNE	666 868	211 358	187 041	139 397
92 HAUTS-DE-SEINE	792 474	261 961	235 557	164 223
93 SEINE-SAINT-DENIS	638 355	160 408	141 905	106 068

30 913	25,83%	18,38%	69,30%	30,70%
11 370	31,64%	21,57%	71,67%	28,33%
47 409	31,17%	14,12%	77,51%	22,49%
33 505	33,16%	15,98%	69,77%	30,23%
9 894	38,70%	24,68%	72,79%	27,21%
15 694	33,59%	23,71%	72,60%	27,40%
4 257	33,04%	20,93%	71,78%	28,22%
36 714	33,10%	15,97%	73,45%	26,55%
26 714	32,53%	24,36%	69,15%	30,85%
24 041	26,35%	13,88%	71,14%	28,86%
9 872	29,33%	19,04%	70,98%	29,02%
15 325	31,91%	17,47%	72,44%	27,56%
30 726	28,15%	15,49%	72,11%	27,89%
11 350	31,33%	18,03%	68,06%	31,94%
28 678	32,13%	14,36%	78,37%	21,63%
40 607	26,35%	14,20%	74,49%	25,51%
12 709	30,91%	17,01%	70,87%	29,13%
124 679	30,75%	15,69%	71,67%	28,33%
41 330	31,28%	13,92%	68,95%	31,05%
17 431	32,41%	18,71%	68,87%	31,13%
79 200	33,48%	21,58%	70,90%	29,10%
27 977	31,18%	17,88%	73,71%	26,29%
25 991	32,34%	19,92%	76,91%	23,09%
10 205	31,15%	21,44%	75,30%	24,70%
18 400	29,60%	14,97%	73,15%	26,85%
39 720	28,93%	13,97%	75,61%	24,39%
27 788	30,29%	21,81%	74,98%	25,02%
64 972	28,76%	12,93%	71,25%	28,75%
11 732	31,77%	25,53%	71,31%	28,69%
24 837	28,68%	18,60%	73,08%	26,92%
24 669	30,64%	17,21%	74,41%	25,59%
14 294	26,66%	17,48%	74,47%	25,53%
23 071	27,82%	14,29%	75,68%	24,32%
101 161	35,17%	9,93%	68,88%	31,12%
57 992	31,07%	15,79%	73,05%	26,95%
49 252	30,09%	12,33%	73,00%	27,00%
70 392	33,95%	10,44%	71,44%	28,56%
14 590	30,83%	18,29%	77,58%	22,42%
32 825	34,73%	24,74%	67,96%	32,04%
19 928	36,38%	22,46%	72,35%	27,65%
11 312	34,19%	21,83%	71,86%	28,14%
44 065	28,43%	13,62%	70,54%	29,46%
23 496	30,13%	16,82%	71,27%	28,73%
31 300	32,94%	16,48%	72,39%	27,61%
17 700	31,71%	16,81%	76,11%	23,89%
17 146	35,62%	22,02%	76,09%	23,91%
19 302	31,16%	22,15%	71,63%	28,37%
19 946	32,31%	15,76%	68,13%	31,87%
5 123	30,78%	20,26%	76,17%	23,83%
47 644	31,69%	11,51%	74,53%	25,47%
71 334	33,06%	10,08%	69,72%	30,28%
35 837	25,13%	11,53%	74,75%	25,25%

94 VAL-DE-MARNE	661 359	197 679	176 062	130 716
95 VAL-D'OISE	591 320	167 025	148 108	109 440
971 GUADELOUPE	263 418	30 883	26 862	23 854
972 MARTINIQUE	251 221	32 379	28 798	26 030
973 GUYANE	44 881	5 526	5 028	4 024
974 REUNION	394 331	85 896	72 566	60 941
975 ST-PIERRE & MIQUELON	4 635	624	577	488
976 MAYOTTE	45 416	6 690	6 555	5 971
NOUVELLE-CALEDONIE	119 029	26 114	24 708	20 156
POLYNESIE FRANCAISE	136 237	33 685	31 926	27 367
WALLIS ET FUTUNA	8 184	4 479	4 436	3 683
Franceses en el extranjero	310 129	42 773	41 715	34 721
TOTAL GENERAL	39941192	12058688	10118348	7407697

(1) referido a los votantes.

(2) referido a la suma de los votos afirmativos y negativos.

45 346	29,89%	10,94%	74,24%	25,76%
38 668	28,25%	11,33%	73,89%	26,11%
3 008	11,72%	13,02%	88,80%	11,20%
2 768	12,89%	11,06%	90,39%	9,61%
1 004	12,31%	9,01%	80,03%	19,97%
11 625	21,78%	15,52%	83,98%	16,02%
89	13,46%	7,53%	84,58%	15,42%
584	14,73%	2,02%	91,09%	8,91%
4 552	21,94%	5,38%	81,58%	18,42%
4 559	24,73%	5,22%	85,72%	14,28%
753	54,73%	0,96%	83,03%	16,97%
6 994	13,79%	2,47%	83,23%	16,77%
2710651	30,19%	16,09%	73,21%	26,79%

Crisis del Estado de Bienestar y Derechos Humanos

Sumario: I.-LA CRÍTICA AL ESTADO SOCIAL. II.-LA CRÍTICA A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. III.-LA LEGITIMACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA. IV.-LA FORMACIÓN Y EXPRESIÓN DEL PODER DEMOCRÁTICO COMO HECHO FUNDANTE BÁSICO DEL ESTADO SOCIAL.

I. LA CRÍTICA AL ESTADO SOCIAL

Numerosa es ya la literatura científica (y no tan científica) que en las últimas décadas ha analizado la denominada crisis del Estado de Bienestar. Dado el carácter meramente exploratorio de este breve artículo, alejado de pretensiones académicas, huiremos de citas prolijas, por lo demás sobradamente conocidas, limitándonos a recordar que al hablar de crisis en relación con la organización sociopolítica aludida como Estado de Bienestar, se viene a hacer referencia, —muy a groso modo— a las dificultades con que el actual marco de producción y distribución económica se encuentra para hacer frente a las demandas de protección y asistencia social que se originan en las modernas sociedades de masas (fundamentalmente en el ámbito de la Europa occidental).

Las razones que se esgrimen para argumentar y «justificar» la crítica al Estado de Bienestar, o mejor dicho, al Estado Social, son varias y diversas, agrupándose a grandes rasgos en dos bloques, unas de índole política y otras de naturaleza técnico-económica; aunque, a mi modo de ver y como luego tendré ocasión de exponer, todas ellas son reconducibles a argumentos políticos, o mejor dicho, de legitimación política.

Entre las razones y motivos de tipo técnico-económico, se habla de la imposibilidad real del Estado para satisfacer adecuadamente las crecientes demandas sociales sobre educación, asistencia sanitaria, vivienda, desempleo, etc, asegurando que para poder satisfacer tales pretensiones sería preciso desarrollar una economía de crecimiento mantenido y constante de plena pro-

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

Director de Gestión Administrativa de la Asamblea de Madrid.

ducción y pleno empleo. Este tipo de críticas, que se originan en torno a la Escuela de Chicago al socaire de la crisis del petróleo de inicio de los años setenta, tendrán sus máximos exponentes en Milton Friedman y Friedrich A. Hayek, y propugnarán la vuelta al Estado liberal clásico de mínima intervención, por lo que se ha dado en denominar su doctrina como «neoliberalismo», en la que se insertarán también James Buchanan, Robert Nozick y, en menor medida, John Rawls.

En este marco doctrinal se achacará también al Estado Social que al necesitar intervenir en multitud de fenómenos y situaciones, genera una burocracia inmensa y desmesurada que llega a dirigirse por su propia inercia, ahogando las iniciativas individuales. Se dice también que el Estado Social provoca, desde el punto de vista «técnico», una tensión financiero-fiscal insostenible, toda vez que el excesivo gasto público origina una brecha insuperable entre los ingresos y los gastos.

Dentro de las críticas que arriba denominábamos como políticas, haremos referencias a las institucionales y a las que inciden en el ámbito de la fundamentación y ejercicio del poder político. Dentro de las primeras es ya clásica la formulada por Ernst Forsthoff que, al referirse a la Ley Fundamental de Bonn, hacía notar la «incompatibilidad» entre los marcos estructurales del Estado Social y del Estado Liberal, haciendo ver que la LFB diseñaba una arquitectura propia del Estado Liberal en la que era de imposible encaje el entramado precisado por el Estado Social; a su juicio, el desarrollo del intervencionismo propio del Estado Social desembocaría en un Estado de Administración que rompería los esquemas garantistas del Estado de Derecho liberal.

Desde el prisma de la legitimación, Elías Díaz, criticará al Estado Social por entender que no es más que un producto formal resultante de las adaptaciones técnico-jurídicas que las democracias occidentales se vieron forzadas a realizar para responder a las nuevas necesidades del desarrollo técnico, social y económico de los años que siguieron a la posguerra, y en el seno de un sistema de producción específico, «el neocapitalismo», que se limitará a posibilitar igualaciones sociales en los aspectos más superficiales de la estructura social pero que mantiene y facilita grandes desequilibrios en la base socioeconómica; desequilibrios que sólo podrían superarse mediante un nuevo marco sociopolítico que para este autor estaría representado por la articulación verdadera de un Estado Social y Democrático de Derecho, en el que una estructura económica socialista permita el ejercicio de una auténtica democracia política. Continúa su crítica el Profesor Elías Díaz señalando que el actual Estado Social, al olvidarse de las dimensiones culturales y morales del ser humano, genera ciudadanos del tipo de los «consumidores satisfechos», temerosos a plantear reivindicaciones morales, éticas y políticas frente a un Estado proveedor que los tiene adormecidos y embrutecidos mediante la garantía de su «comodidad» existencial. Esta misma acusación la realizarán, desde distintos planteamientos ideológicos, pensadores como José Luis Aranguren o Enrique Tierno Galván.

II. LA CRÍTICA A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Es sumamente curioso que, prácticamente al mismo tiempo en que surgen y se desarrollan las críticas frente al Estado Social, comienzan a formularse argumentos que hablan del inicio de una «devaluación» de los derechos fundamentales, cuestionándose sutil (y a veces, artificiosamente) aspectos relativos a su fundamentación, y que se dirigen muy especialmente al ámbito de los denominados «derechos económicos, sociales y culturales». Ello se incardina en lo que el Profesor Peces-Barba llama «proceso de especificación de los derechos», y que supone teorías restrictivas tanto en cuanto a la titularidad como al propio contenido de los derechos. Si bien es cierto que esa restricción se formula en un primer acercamiento en relación con los que algunos llaman nuevos derechos (derecho a la paz, al medio ambiente, al desarrollo...), no es menos cierto que, acto seguido, se traslada la reflexión restrictiva a los derechos económicos, sociales y culturales; es decir, precisamente a aquellos que sirven de caracterizadores del Estado Social. Y ello se produce desde planteamientos que proceden de una concepción «social» de la convivencia, como el representado por el propio Peces-Barba, quien llega a postular la negación de la titularidad universal de los derechos sociales, propugnando como únicos titulares de los mismos a aquellos seres humanos que ciertamente los precisen para su desarrollo vital, no reconociéndosela a aquellos otros que cuenten con suficientes medios económicos para desenvolver su existencia a sus propias expensas. Por muy bienintencionada que sea la propuesta del Profesor Peces-Barba no se hace extremadamente difícil adivinar que, a largo plazo, con la misma se acaba por «hacer el juego» a posturas reaccionarias frente a los planteamientos más simplistas de los derechos fundamentales; y no ya sólo por la objeción práctica de la «estigmatización social» que la aplicación de su propuesta acarrearía, sino porque una vez rota la titularidad de determinados derechos «fundamentales» el proceso teórico-argumental para extender esa ruptura a la totalidad de los derechos, no es excesivamente complicado.

Esta coincidencia de críticas no es ciertamente caprichosa. Los conceptos y términos de Estado y de Derechos Fundamentales aparecen histórica y lógicamente vinculados e interrelacionados. Es sobradamente conocido que los derechos fundamentales son un concepto moderno que aparece por primera vez en el tránsito a la modernidad dentro del marco constructivo de los Estados nacionales y en la confluencia de los tres procesos evolutivos que tienden a establecer límites al poder absoluto, a la humanización de los procedimientos penales y procesales, así como a la admisión de la tolerancia religiosa como criterio directivo del juego político. Anteriormente era técnicamente imposible construir jurídica y teóricamente el concepto de «derechos» ante la ausencia de un poder centralizado frente al que situarse en posición defensiva y/o reivindicativa, ante la falta de un aparato organizativo eficaz que pudiese coordinar sus acciones y aparecer como sujeto diferenciado respecto y frente a la sociedad no política, frente al individuo.

Este aparato de poder centralizado que permite configurarse técnicamente como «centro de imputación de actos» en Inglaterra se construye en torno al concepto de «Corona» y en el continente sobre la arquitectura del naciente Estado absoluto. Una vez levantada la forma, el contenido de los derechos puede irse autogenerando y definiendo como reacción frente al ejercicio abusivo del poder ilimitado y arbitrario, frente a la barbarie estéril de las persecuciones religiosas, frente a los procedimientos inquisitoriales y despóticos.

Una vez que es técnicamente posible que los derechos se articulen formalmente, éstos surgen espontáneamente con ocasión y en la medida en que se toma conciencia de su violación. En este sentido, no me resisto a transcribir la magistral descripción que realiza Norberto Bobbio en «El tiempo de los Derechos»:

«... Los derechos... nacen cuando deben o pueden nacer. Nacen cuando el aumento de poder del hombre sobre el hombre, que acompaña inevitablemente al progreso técnico, es decir, al progreso de la capacidad del hombre de dominar la naturaleza y a los demás, crea nuevas amenazas a la libertad del individuo o bien nuevos remedios a su indigencia; amenazas que se desactivan con exigencias de límites al poder.»

III. LA LEGITIMACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Estos dos canales paralelos, el de la forma del Estado absoluto y el del contenido de los derechos, tienen necesariamente que coincidir en esa interrelación necesaria entre razón e historia en que se traduce el progreso de la humanidad. No obstante esa vinculación se ha articulado históricamente en el binomio Poder y Derecho, de tal forma que la construcción de algún nuevo marco de convivencia sociopolítica ha surgido siempre como resultante de la combinación de esos dos elementos. Las combinaciones y la proporción de cada uno de los términos ha sido históricamente diversa, variada y heterogénea, pero en todo caso ambos han estado presentes. Y también es cierto que la experiencia demuestra que la combinación suele ser explosiva en sus momentos iniciales, es decir, que la estabilidad de la relación descansa en la existencia primigenia de lo que Kelsen denominara «hecho fundante básico» y que suele hacer referencia a algún suceso de carácter revolucionario que subvierte por la fuerza (Poder) el orden establecido y define un nuevo marco de relaciones (Derecho). En este sentido se puede afirmar que cada forma diferenciada de articulación política surge de una determinada confluencia de fuerzas, es decir, posee un específico «expediente de legitimidad».

La relación de los canales formales y materiales que se desarrollan durante el Estado absoluto devienen en una combinación explosiva que se expresa en las revoluciones americana y francesa de finales del siglo XVIII, y que constituyen el hecho fundante básico, el expediente de legitimidad específico de la nueva forma política: El Estado Liberal. En el mismo, se articula un nuevo

ordenamiento jurídico que se dota de unos contenidos singulares y propios, fruto de las líneas evolutivas que han resultado exitosas a través del proceso revolucionario: los derechos fundamentales liberales o de garantía.

Y aquí es precisamente donde puedo ubicar mi particular (modestísimo y tal vez equivocado) juicio sobre la razón última de las recientes críticas al Estado Social y a los derechos que le caracterizan: El Estado Social carece de expediente legitimidad propio; o lo que es lo mismo, se ha construido su concepción teórica sin la previa existencia de un «hecho fundante básico» específico.

No se trata, en modo alguno, de caer en el voluntarismo decisionista de Carl Schmitt, haciendo recaer todo el peso de la legitimidad real en un hecho de fuerza, no se pretende afirmar que «sólo es soberano aquel que está en condiciones de declarar el estado de excepción»; ello supone un reduccionismo que, además de moralmente reprochable, es irreal. Toda organización política estable ha de asentarse a la postre en algún elemento legitimador distinto de la mera fuerza bruta (como ya hiciera ver Bertrand de Juvenal en sus estudios sobre «el misterio» de la obediencia civil o, más recientemente, David Easton en sus análisis sistemáticos de la política); pero no es menos cierto que en los momentos iniciales, en el proceso de gestación de toda nueva estructura socio-política, dentro de la relación Poder-Derecho, el primero de los elementos opera con mayor intensidad que el segundo, el cual sin embargo actúa con mayor eficacia en los procesos de consolidación y desarrollo del sistema. En este sentido, resulta sumamente ilustrativa la reflexión que José Antonio Maravall realiza en su obra «Estado moderno y mentalidad social» al estudiar las claves de nacimiento y formación del Estado:

«El Estado que surge como una organización de poder precisamente inspirada en el deseo de colocarse por encima del derecho, subordinándolo a su superioridad o soberanía, convirtiéndolo en producto de su capacidad originaria de creación del orden, va a darnos precisamente la versión de una forma política en la que el derecho tiene un más amplio juego, una función que define en gran parte y delimita la actividad estatal.»

Y esta peculiar relación entre el Poder y el Derecho que determina la aparición de un «hecho fundante básico» sobre el que asentar una nueva legitimidad constituyente, es lo que —a mi juicio— falta en la construcción del Estado Social; por ello, como se ha señalado por algún sector de la doctrina, el Estado Social no puede concebirse como una nueva forma de Estado, sino como una mera modulación del Estado Liberal de Derecho.

Parece comunmente admitido que el «hecho» generador de la aparición del denominado Estado Social se identifica con un determinado consenso de las fuerzas políticas tras la Segunda Guerra Mundial (encabezadas por los partidos socialdemócratas) en orden a introducir dentro de las finalidades del Estado la de garantizar el bienestar social, es decir, la «procura existencial» en terminología de Forsthoff; todo ello, —según García Pelayo— en un intento de adap-

tación del Estado de Derecho tradicional a los problemas surgidos de la evolución de la civilización industrial y post-industrial; lo que, a mi modo de ver, no es sino un eufemismo para evitar reconocer expresamente que el Estado Social es la respuesta que el Estado Liberal inventa para responder a las demandas y exigencias de la toma de conciencia de clase que se produce en el proletariado industrial y en las clases medias bajas, determinada muy notablemente por su papel protagonista en el conflicto bélico y por la toma de poder de los partidos comunistas en el establecimiento de los países del socialismo real.

Por todo ello, me atrevo a aventurar que si bien el Estado Social carece de hecho fundante básico propio y específico, sí puede decirse, sin embargo, que cuenta con un «hecho fundante básico referencial», que no es otro que el señalado en el párrafo anterior y que tiene su origen remoto en la Revolución bolchevique de 1917. En este sentido es sumamente curioso (e ilustrativo) que el recrudecimiento (y sobretodo la divulgación generalizada) de las críticas contra la estructura sociopolítica del Estado Social o Estado de Bienestar, alcanza su mayor áuge tras el derrumbe de los regímenes comunistas de los países de Europa del este. Destruído el hecho fundante básico referencial, su construcción teórico-doctrinal puede ser fácilmente atacada desde planteamientos argumentales teóricos y doctrinales; queda nuevamente como único hecho fundante real el que sostiene la arquitectura constitucional del Estado Liberal, que adquiere ahora nuevos bríos y teorizaciones con el empuje de las doctrinas «neoliberales».

En resumen, entiendo que la única defensa eficaz que cabe hacer del Estado Social pasa necesariamente por el establecimiento de un nuevo hecho fundante básico que le sea propio y particular, más que por la formulación de brillantes construcciones teóricas que están condenadas a chocar irremediablemente con un marco fáctico e institucional que les es extraño y ajeno. Este nuevo hecho fundante proporcionará el expediente de legitimidad específico del Estado Social, del que ahora carece, y sobre el que será posible construir sólidamente una nueva teoría jurídico-política. Mientras que este hecho fundante básico no se produzca, nuestros intentos de formulación teórica quedarán reducidos a meros castillos en el aire, levantando gigantes con los pies de barro.

Llegados a este punto tal vez sea conveniente hacer una breve declaración de principios sobre la posición de la que parte el autor de estas líneas, en aras al juego limpio que ha de presidir toda discusión intelectual, a fin de no enmascarar posiciones ideológicas particulares, tanto más legítimas cuanto más claramente se expresen, con el propósito de no enturbiar el discurso argumental y no ofrecer como consecuencia necesaria lo que no es sino un deseo o pretensión personal. En este sentido me manifiesto tajantemente en contra de cualquier sistema totalitario de organización social y política, y considero que todo aparato de poder público está justificado y legitimado *únicamente* en cuanto su funcionamiento y finalidad estén orientados a facilitar el desarrollo vital de cada uno de los individuos sobre los que extiende su ámbito; es decir,

que el individuo es la unidad moral básica legitimadora de cualquier tipo de acción política; y que el poder público ha de estar necesariamente orientado a proporcionar a cada ser humano las mayores posibilidades para que éste desarrolle su propio y personal proyecto vital, de acuerdo con sus propias preferencias, demandas y exigencias, y en consonancia con las disponibilidades materiales, científicas y técnicas que el concreto momento histórico permita.

En relación con lo anterior, entiendo que el disfrute y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales que han caracterizado hasta la actualidad la configuración del Estado Social, constituyen instrumentos históricos irrenunciables para que el aparato de poder público (que hoy conocemos como Estado) pueda cumplir adecuadamente su función a favor de cada uno de los individuos que se integran en su seno; y que la renuncia o abandono a cualesquiera de esos instrumentos entraña una merma o restricción en el marco que el Estado ha de ofrecer a sus ciudadanos para que éstos puedan desarrollar su propio proyecto vital, y en consecuencia, entrañan una pérdida sensible de legitimidad del Poder.

Los derechos sociales, económicos y culturales son hoy en día tan irrenunciables como en su día lo fueron (y por supuesto hoy siguen siéndolo) los derechos liberales de autonomía; y si bien es cierto que la garantía y satisfacción de los primeros puede en algunos casos entrañar el riesgo de tratamientos igualitariamente discriminatorios de los que se aprovechen individuos parasitarios, no lo es menos que ese riesgo también ha acompañado a los derechos liberales y no ha sido obstáculo suficiente para su respeto y aplicación. Es conocido ya el viejo (y acertado) aforismo liberal respecto de los derechos de libertad y defensa, en cuya virtud «siempre es preferible dejar en la calle a un culpable que condenar a un inocente»; pues bien, entiendo que en el ámbito de desenvolvimiento típico del Estado Social, muy bien podría afirmarse que «más vale atender a un gorrón, que desatender a un necesitado»; lo que no es óbice para que, al igual que el sistema liberal de justicia lucha y debe luchar por identificar y condenar a los culpables, la Administración del Estado Social luche y deba luchar (y no sólo como un elemento coyuntural o accesorio, sino estructural y directivo) contra los gorriones y aprovechados del esfuerzo general, en una adecuada y necesaria aplicación de los principios éticos de valoración del mérito, esfuerzo y capacidad personal de cada individuo.

Dicho esto, volvamos a lo que arriba habíamos identificado como núcleo del problema: la ausencia de un hecho fundante básico típico del Estado Social y la necesidad de que éste se genere y produzca para establecer una base sólida sobre la que levantar un nuevo edificio teórico doctrinal.

En primer lugar ha de dejarse meridianamente claro que en modo alguno estoy propugnando movimientos o pronunciamientos de tipo revolucionario y violento que desgarran por la vía de la fuerza el orden social establecido y edifiquen un nuevo modelo de poder; nada más lejos de mi intención; ello —además de su inviabilidad real— es moralmente inaceptable pues supondría una enorme pérdida de vidas, de individuos, de sujetos morales básicos; y un sistema político —del que hemos dicho que su única legitimación descansa

sobre el individuo concreto— no puede proyectar levantarse sobre la previa destrucción de su propia legitimidad. El hecho de que ello haya sido así en la historia no supone que necesariamente tenga que seguir siéndolo. La manifestación de poder no tiene por qué ser violenta, el poder para ser eficaz no tiene necesaria e ineludiblemente que actualizarse en actos de fuerza; las más de las veces es más que suficiente la toma de conciencia del propio poder y el despliegue de su alcance potencial. Es más, el conflicto violento sólo se produce y tiene razón de ser cuando no está claro en la posición de partida cuál de los poderes en pugna es superior al otro, la confrontación violenta se hace precisa para decidir mediante la actualización material del poder la superioridad que no ha podido establecerse mediante la simple comparación ideal y potencial.

IV. LA FORMACIÓN Y EXPRESIÓN DEL PODER DEMOCRÁTICO COMO HECHO FUNDANTE BÁSICO DEL ESTADO SOCIAL

¿A qué Poder me estoy refiriendo y cómo puede éste expresarse? El poder que determine el surgimiento del hecho fundante básico del Estado Social no es ni puede ser otro que el Poder Democrático, esto es, la voluntad de todos los individuos integrantes de una colectividad determinada, la voluntad construida mediante sistemas dialógicos de comunicación intersubjetiva en los que todos los participantes sean conscientes de su importancia individual, de la dignidad de sus opciones vitales, y de su condición de referentes últimos de la acción política. El Poder Democrático es el poder de todos puesto al servicio de cada uno, y este poder es radicalmente distinto al poder de los titulares de grandes sistemas de producción y explotación, de los propietarios y gerentes de impresionantes imperios económicos que pretenden hacer pasar sus propios intereses como los intereses de todos, que postulan como irremediables y determinantes leyes particulares construidas al servicio de la optimización de su propio provecho, que pretenden hacernos creer (y a veces lo consiguen) que el beneficio general pasa necesariamente y con carácter previo por su beneficio particular, que, a la postre, tienen la desfachatez de decirnos (y algunos de nosotros, la ingenuidad de creer) que sólo podremos tener un trabajo dignamente remunerado si previamente ellos obtienen los beneficios suficientes que les sitúe en una posición adecuada para permitirles «ofrecernos» empleo. Y claro, en aras a tan altas miras es necesario reducir todos aquellos gastos y costes que no se dirijan directamente a la producción (léase beneficio), lo que trae como inexorable consecuencia que unos de los primeros gastos que hay que reducir (y en cuanto sea posible, suprimir) son los denominados «gastos sociales» que incrementan lo que de forma tan cursi se llama «déficit público», y que supone, lisa y llanamente el desmantelamiento del Estado de Bienestar.

Pues bien, el Poder Democrático es justamente lo contrario de todo esto, y significa, ni más ni menos, algo tan sencillo como la exigencia de que los

intereses generales de la comunidad los decida la propia comunidad, y que en tal decisión participen todos los individuos con iguales oportunidades de intervención. Significa que toda pretensión, para que prospere, ha de estar respaldada por argumentos racionales, inteligibles y comprensibles tanto para el que la formula como para el resto de participantes en el discurso, y no sea la mera consecuencia de la imposición de quienes tienen los medios y las posibilidades de alterar el discurso y orientarlo a su favor, bien ocultando elementos relevantes del mismo o bien situando a los demás intervinientes en condiciones inferiores (o incluso nulas) de participación real.

¿Cómo se articula y expresa este Poder Democrático? Es evidente que la respuesta es sumamente compleja y requiere conocimientos técnicos y experimentales de los que carece quien esto escribe. Ahora bien, lo que sí se me alcanza con meridiana claridad es que en el camino hacia esa meta, hacia esa profundización real de la Democracia, el desmantelamiento del Estado Social y la restricción de los derechos económicos, sociales y culturales, no supone un paso hacia adelante, sino que significa un claro retroceso.

Concretando un poco más se pueden atisbar algunos frentes para desbrozar el camino. El primero de ello puede partir desde el propio campo de la economía aplicada, desmontando desde el mismo terreno y con las mismas armas las «razones ineludibles de carácter económico» con que los defensores del neoliberalismo azotan la intervención del Estado en la actividad económica; en este sentido son sumamente interesantes las tesis lanzadas por Nicholas Barr en su obra *«The Economist of the Welfare State»* en las que demuestra cómo, desde planteamientos de pura eficacia del sistema económico de mercado, la intervención del poder público en la actividad económica no sólo está justificada sino que llega a hacerse necesaria en situaciones determinadas que se dan con segura habitualidad en las sociedades modernas. Tal sucede con la aparición en el mercado de bienes públicos necesarios (aquellos que no son rivales en el consumo ni permiten la exclusión de consumidores, como p. ej.: un faro costero o una antena repetidora de ondas hertzianas); o con el fenómeno de los rendimientos crecientes a escala, que son incompatibles con la existencia de competencia y precisan la concesión de monopolios; o la existencia de riesgos e incertidumbres no asumibles por la iniciativa privada; o el problema de las necesidades preferentes, es decir aquéllas que se consideran tan elementales que deben satisfacerse aunque no lo pidan los particulares (con ausencia de demanda) y en cuya provisión el mercado falla; o la aparición de bienes indeseables para la comunidad (drogas, ofertas de prostitución, etc...) que aunque proporcionan altos beneficios comerciales se consideran socialmente lesivos; o, incluso, la consecución progresiva de un sistema económico estable y de crecimiento constante y sostenido, por encima de las crisis cíclicas que el funcionamiento libre del mercado acaba generando.

Otro de los frentes, a caballo entre la economía y la teoría moral, es el que se orienta a la formulación de un nuevo sistema de valores como directrices de la relación social (y por tanto comercial), y que trata de superar la pura persecución del beneficio exclusivo, mediante una nueva consideración de la

«comunidad» como el ámbito en el que se hace y desenvuelve el individuo. Surge en esta corriente de pensamiento, que se ha dado en llamar «comunitarismo» un nuevo elemento moral y social junto a los derechos, que son las «virtudes» entre las que destacan de forma muy especial la de la solidaridad. A pesar del peligro que este tipo de pensamiento conlleva, cual es el de «hacer saltar» la unidad moral básica desde el individuo a la comunidad, no es menos cierto que formula propuestas interesantes y que han de ser tomadas en consideración. En esta misma línea, se me ocurre que —ya en una dimensión más económica— sería necesario situar junto al beneficio, como directriz de la acción empresarial, algún nuevo concepto que implicase la valoración social de esa actividad. No se trata de excluir el beneficio legítimo fruto del esfuerzo emprendedor y del mérito personal, sino de enriquecerlo añadiéndole algún factor cuya mensurabilidad no se realizase solamente en términos monetarios. Soy consciente de que esto es bien difícil de elaborar en la práctica, no obstante algunos intentos ya se han producido incluso en el campo del derecho positivo (si bien situado en el ámbito normativo y por ello con un alto grado de imprecisión); se puede señalar a estos efectos el artículo 58.2 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, Reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, (BOCAM de 3 de febrero), que al referirse a las Empresas Públicas de la Comunidad dice:

Artº 58.2.- «La actuación de las Empresas Públicas se inspirará en principios de eficacia, productividad, economía y rentabilidad social.

Sus objetivos sociales deberán ser expresamente definidos en los instrumentos de planificación de las Empresas y su incidencia en los resultados tendrá el carácter de carga impropia a los efectos de, tras la evaluación periódica de su importe, servir para determinar las dotaciones públicas que hayan de subvenir a dichas cargas.»

Bien es cierto que estar «cargas impropias» en la práctica se han utilizado para colocar y retribuir sobradamente a desocupados incompetentes y a elementos partidistas afines, pero no es menos cierto que no existe razón categórica para que esto sea siempre así y no puedan aplicarse en forma distinta y orientada a las finalidades normativamente previstas; como tampoco creo que exista razón estructural suficientemente importante como para no extender este elemento de la «rentabilidad social» a las empresas privadas, a efectos de considerar (mediante las técnicas de medida que fuese conveniente arbitrar) su utilidad general para la comunidad, y sin que ello signifique, como ya he señalado anteriormente, la supresión del beneficio empresarial legítimo y necesario.

Por último, pero no por ello menos importante, me gustaría retomar el procedimiento de formación del Poder Democrático, es decir, el diseño de un sistema adecuado para conseguir un procedimiento de comunicación dialógica intersubjetiva eficiente. La relación que regula de forma directa la limpieza y generalidad del proceso de adopción de decisiones con su mayor proximidad a la voluntad general, me parece clara, y en estos momentos, fuera de

discusión. Ello implicaría una seria reflexión sobre la adecuación en esta hora concreta (y sobretudo, en el futuro inmediato) de los sistemas de representación política con los que contamos, y que, no hemos de olvidar, son los que surgieron hace ya más de dos siglos. Este tipo de representación universal con vocación omnicomprensiva (sin entrar ahora en las matizaciones roussonianas entre la voluntad de todos y la voluntad popular) responden a unas necesidades y finalidades concretas surgidas en el expediente de legitimación del Estado Liberal y en un determinado momento del desarrollo técnico. Ni las fuerzas, exigencias y finalidades, ni los medios tecnológicos, son ahora los mismos que entonces. Y lo uno debe tener, tarde o temprano, necesaria repercusión sobre lo otro.

Las posibilidades técnicas de comunicación que ahora se nos ofrecen (correo electrónico, internet, telefonía móvil, etc...) que permiten conectar en tiempo real prácticamente todas las partes del universo mundo con una calidad notable en el intercambio de la información, ya sea en soporte sonoro, magnético o visual, no sólo nos van a situar inmediatamente en condiciones de adoptar decisiones individuales sobre un determinado asunto y trasladar instantáneamente esa decisión a un centro coordinador, sino también y lo que es más importante, contar con toda la información necesaria sobre los elementos relevantes que inciden en la decisión que se haya de adoptar. Este último era y es uno de los grandes baluartes de defensa de las clases profesionales de adopción de decisiones generales; se refugian en los arcanos del poder afirmando que para decidir responsablemente sobre determinadas materias se hace necesario contar con una información suficiente que no todos pueden tener. En este «pueden» se trata de confundir los verbos «poder» y «deber», estableciendo a propósito una extraña ambigüedad entre la imposibilidad material de acceder a la información por la insuficiencia de medios técnicos y la no conveniencia política de que determinados datos se conozcan. Pues bien, cuando la imposibilidad material de acceso no sea tal, sino antes bien la técnica se encuentre en condiciones de transmitir toda la información a todos los ciudadanos en tiempo real, la única excusa subsistente va a tener serias dificultades para poder seguir manteniéndose de forma general, ya que será harto engorroso tratar de explicar a ciudadanos informados que no es «políticamente conveniente» que cuenten con toda la información relevante sobre determinados asuntos públicos.

Es evidente que quedarán materias en las que la discreción seguirá siendo necesaria, pero el porcentaje de éstas será tan bajo que se hará sumamente difícil que sobre tales supuestos se justifique el montaje de los aparatosos sistemas de representación política con los que ahora contamos.

Todo ello planteará serios problemas de aplicación y notables desfases en la puesta en marcha de los nuevos procedimientos (a lo que contribuirán en gran medida las inercias de los aparatos actualmente existentes), pero si algo cierto enseña la historia es que es ciertamente inútil luchar contra ella. En los últimos números de la revista «Claves de Razón Práctica» (105 a 109) se da cuenta de una interesante discusión sobre el alcance de la democracia representati-

va suscitado entre Francisco J. Laporta, Roberto Gargarella, Félix Ovejero y José Rubio Carcedo, en la que, con distintas perspectivas y diferentes objetivos, se parte de la aceptación general del desfase y agotamiento del modelo actual.

Cuando los individuos, cuando los ciudadanos de un país, suficientemente educados e informados y con el adecuado grado de estabilidad material, tomen conciencia del poder de su capacidad de decisión y opten por tomar en sus propias manos el destino de su comunidad, seleccionando por sí mismos los asuntos que constituyen el interés general de la misma, adoptando las decisiones pertinentes y asumiendo las responsabilidades que ello genera, el hecho fundante básico legitimador del Estado Social se habrá producido, y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales que hoy en día sólo se mantiene en el nivel de los principios, se hará tan incuestionable como hoy lo es (y debe seguir siéndolo) el ejercicio y disfrute de los derechos liberales de garantía.

IV

CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

La actividad Parlamentaria del segundo año de la V Legislatura de la Asamblea de Madrid

Sumario: I.—INTRODUCCIÓN. II.—COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA. III.—EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA. 1. El Pleno de la Asamblea de Madrid. 2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid. 3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid. 4. La Mesa de la Asamblea de Madrid. 5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid. IV.—LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA. 1. Relación de leyes aprobadas durante el tercer período de sesiones de la V Legislatura (septiembre a diciembre de 2000). 2. Relación de leyes aprobadas durante el cuarto período de sesiones de la V Legislatura (febrero a junio de 2001).

I. INTRODUCCIÓN

Este es el quinto trabajo que, bajo el epígrafe de «Crónica de la actividad parlamentaria» se publica en esta Revista.

Siguiendo la iniciativa adoptada en los anteriores números de la Revista «Asamblea», y en el entendimiento de que entre sus objetivos se encuentra el de realizar un seguimiento de la actividad parlamentaria, procede en este número ofrecer la información relativa al tercero y cuarto períodos de sesiones de la V Legislatura de la Asamblea de Madrid, que comprenden los meses de septiembre a diciembre del año 2000 y de enero a junio del año 2001, respectivamente.

Con la finalidad, ya señalada, de facilitar al lector el seguimiento de la actividad parlamentaria se procurará en la presente crónica seguir la misma estructura que la efectuada en las anteriores crónicas parlamentarias realizadas por Alfonso Arévalo Gutiérrez en los números precedentes de «Asamblea».

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.
Secretaría General de la Asamblea de Madrid.

II. COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA

Durante los períodos de sesiones objeto de estudio se han producido diversas altas y bajas, concretamente dos nuevas Diputadas adquirieron la condición de tales, con la consiguiente pérdida de tal condición por otros dos miembros de la Cámara.

D^a Pilar García Peña causó baja por fallecimiento el 25 de enero de 2001, siendo sustituida por D^a Myriam Álvarez Páez, quien tomó posesión de su cargo mediante prestación de promesa en la sesión plenaria de 1 de marzo de 2001 (B.O.A. n.º 87 de 15 de marzo de 2001) y D^a Carmen Martínez Ten causó baja en julio de 2001 por renuncia al cargo al haber sido nombrada Consejera del Consejo de Seguridad Nuclear, siendo sustituida por D^a Felisa Sánchez Ocaña, quien prestó promesa en la sesión plenaria de 19 de septiembre de 2001 (B.O.A. n.º 111 de 21 de septiembre de 2001)

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

Durante el tercer período de sesiones se celebraron trece sesiones plenarias, lo cual implica una manifestación de continuidad, en cuanto al ritmo de reuniones del Pleno, similar a la existente en los anteriores períodos de sesiones, así como en las anteriores Legislaturas.

De acuerdo con las líneas generales de actuación dadas por la Mesa de la Asamblea mediante Acuerdo de 21 de septiembre de 1999, las sesiones plenarias se celebraron, salvo excepciones, los jueves en sesión vespertina, a excepción de los últimos jueves de cada mes, por tratarse de semana inhábil. Las fechas concretas de las sesiones son las señaladas en el cuadro que sigue a continuación:

V LEGISLATURA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 RELACIÓN DE SESIONES

Sesiones Plenarias				
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.	N.º de acta
Septiembre	1	27/28-09-2000	215	16/2000
	Total Sesiones Mes de Septiembre 2000 1			
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.	N.º de acta
Octubre	1	05-10-2000	218	17/2000
	2	11-10-2000	227	18/2000
	3	19-10-2000	237	19/2000
	Total Sesiones Mes de Octubre 2000 3			

Sesiones Plenarias				
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.	N.º de acta
	1	02-11-2000	245	20/2000
	2	08-11-2000	252	21/2000
	3	16-11-2000	265	22/2000
	4	22-11-2000	273	23/2000
	5	23-11-2000	274	24/2000
	Total Sesiones Mes de Noviembre 2000 5			
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.	N.º de acta
	1	07-12-2000	21	25/2000
	2	14-12-2000	292	26/2000
	3	19-12-2000	297	27/2000
	4	20-12-2000	298	28/2000
	Total Sesiones Mes de Diciembre 2000 4			
Total Sesiones SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 13				

En este período se celebró un Pleno monográfico sobre Política de Deportes de la Comunidad de Madrid el 19 de diciembre de 2000.

Durante el cuarto período de sesiones se celebraron dieciséis sesiones plenarias, conservando un número de reuniones próximo a la quincena, de acuerdo con los números de sesiones en anteriores períodos que constan en los antecedentes. Las fechas de las reuniones son las indicadas en el cuadro:

V LEGISLATURA
ACTIVIDAD PARLAMENTARIA PRIMER SEMESTRE DE 2001
RELACIÓN DE SESIONES

Sesiones Plenarias				
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.	N.º de acta
Febrero	1	01-02-2001	3000	2/2001
	2	08-02-2001	303	3/2001
	3	15-02-2001	314	4/2001
	Total Sesiones Mes de Febrero 2001 3			

Sesiones Plenarias				
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.	N.º de acta
	1	01-03-2001	324	5/2001
	2	08-03-2001	333	6/2001
	3	15-03-2001	345	7/2001
	4	22-03-2001	355	8/2001
	Total Sesiones Mes de Marzo 2001 4			
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.	N.º de acta
	1	05-04-2001	366	9/2001
	2	19-04-2001	376	10/2001
	Total Sesiones Mes de Abril 2001 2			
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.	N.º de acta
	1	03-05-2001	382	11/2001
	2	10-05-2001	392	12/2001
	3	17-05-2001	397	13/2001
	4	24-05-2001	408	14/2001
	Total Sesiones Mes de Mayo 2001 4			
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.	N.º de acta
	1	07-06-2001	417	15/2001
	2	13-06-2001	426	16/2001
	3	21-06-2001	439	17/2001
	Total Sesiones Mes de Junio 2001 3			
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001 16				

2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

Dando por reproducidas las explicaciones expuestas en los número anteriores de «Asamblea», y especialmente en su número 4, por el Letrado de la Cámara, D. Alfonso Arévalo, sobre el número y denominación de las Comisiones, así como sobre su composición, únicamente cabe indicar el número de sesiones de Comisión celebradas en el tercer período de sesiones, que ascienden a un total de setenta y una, de acuerdo con lo señalado a continuación:

V LEGISLATURA
ACTIVIDAD PARLAMENTARIA SEGUNDO SEMESTRE DE 2000
RELACIÓN DE SESIONES

Sesiones de las Comisiones			
COMISIÓN DE CULTURA			
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09-10-2000	221
	2	23-10-2000	242
	Total Sesiones Mes de Octubre 2000 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06-11-2000	249
	2	13-11-2000	257
	3	20-11-2000	268
Total Sesiones Mes de Noviembre 2000 3			
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-12-2000	278
	2	18-12-2000	296
	Total Sesiones Mes de Diciembre 2000 2		
Total Sesiones SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 7			
COMISIÓN DE ECONOMÍA Y EMPLEO			
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09-10-2000	222
	2	23-10-2000	241
	Total Sesiones Mes de Octubre 2000 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06-11-2000	250
	2	20-11-2000	269
	Total Sesiones Mes de Noviembre 2000 2		
Total Sesiones SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 4			
COMISIÓN DE EDUCACIÓN			
Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	10-07-2000	213
	Total Sesiones Mes de Julio 2000 1		

Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09-10-2000	220
	2	23-10-2000	240
	Total Sesiones Mes de Octubre 2000 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06-11-2000	248
	2	20-11-2000	267
	Total Sesiones Mes de Noviembre 2000 2		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	11-12-2000	283
	Total Sesiones Mes de Diciembre 2000 1		
Total Sesiones SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 6			
COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN			
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Octubre	1	19-10-2000	236
	Total Sesiones Mes de Octubre 2000 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	16-11-2000	263
	Total Sesiones Mes de Noviembre 2000 1		
Total Sesiones SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 2			
COMISIÓN DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA, REGLAMENTO Y ESTATUTO DEL DIPUTADO			
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	14-12-2000	s/nº
	Total Sesiones Mes de Diciembre 2000 1		
Total Sesiones SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 1			
COMISIÓN DE JUSTICIA, FUNCIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL			
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-10-2000	217
	Total Sesiones Mes de Octubre 2000 1		

Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	15-11-2000	261
	2	22-11-2000	272
	Total Sesiones Mes de Noviembre 2000 2		
Total Sesiones SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 3			
COMISIÓN DE JUVENTUD			
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03-11-2000	247
	Total Sesiones Mes de Noviembre 2000 1		
Total Sesiones SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 1			
COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE			
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	17-10-2000	233
	2	24-10-2000	243
	Total Sesiones Mes de Octubre 2000 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	21-11-2000	270
	Total Sesiones Mes de Noviembre 2000 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-12-2000	279
	Total Sesiones Mes de Diciembre 2000 1		
Total Sesiones SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 4			
COMISIÓN DE MUJER			
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06-10-2000	219
	2	20-10-2000	239
	Total Sesiones Mes de Octubre 2000 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	10-11-2000	254
	Total Sesiones Mes de Noviembre 2000 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	01-12-2000	277
	Total Sesiones Mes de Diciembre 2000 1		
Total Sesiones SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 4			

COMISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO Y TRANSPORTES			
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03-11-2000	246
	Total Sesiones Mes de Noviembre 2000 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	01-12-2000	276
	2	15-12-2000	293
	Total Sesiones Mes de Diciembre 2000 2		
Total Sesiones SEGUNDO SEMESTRE DE 2000			3
COMISIÓN DE PRESIDENCIA, HACIENDA Y PRESUPUESTOS			
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03-10-2000	216
	2	10-10-2000	223
	3	10-10-2000	224
	4	11-10-2000	225
	5	16-10-2000	228
	6	16-10-2000	229
	7	16-10-2000	230
	8	17-10-2000	231
	9	17-10-2000	232
	10	18-10-2000	234
	11	18-10-2000	235
	12	20-10-2000	238
	Total Sesiones Mes de Octubre 2000 12		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	08-11-2000	251
	2	10-11-2000	253
	3	13-11-2000	255
	4	13-11-2000	256
	5	14-11-2000	258
	6	14-11-2000	259
	7	15-11-2000	260
	8	15-11-2000	262

	9	16-11-2000	264
	10	17-11-2000	266
	11	30-11-2000	275
	Total Sesiones Mes de Noviembre 2000 11		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	11-12-2000	282
	2	11-12-2000	284
	3	12-12-2000	285
	4	12-12-2000	286
	5	13-12-2000	287
	6	13-12-2000	290
	7	14-12-2000	291
	8	15-12-2000	294
	9	18-12-2000	295
	Total Sesiones Mes de Diciembre 2000 9		
Total Sesiones SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 32			
COMISIÓN DE SANIDAD			
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	13-12-2000	289
	Total Sesiones Mes de Diciembre 2000 1		
Total Sesiones SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 1			
COMISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES			
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	11-10-2000	226
	Total Sesiones Mes de Octubre 2000 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	22-11-2000	271
	Total Sesiones Mes de Noviembre 2000 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	13-12-2000	288
	Total Sesiones Mes de Diciembre 2000 1		
Total Sesiones SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 3			

En el cuarto período se celebraron ciento treinta sesiones de Comisión, la diversidad de Comisiones y, por ende, el diferente número de reuniones de cada una de ellas se recogen en las relación que se muestra a continuación:

V LEGISLATURA
ACTIVIDAD PARLAMENTARIA PRIMER SEMESTRE DE 2001
RELACIÓN DE SESIONES

Sesiones de las Comisiones			
COMISIÓN DE CONTROL DEL ENTE PÚBLICO RADIO TELEVISIÓN MADRID			
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	15-02-2001	312
	Total Sesiones Mes de Febrero 2001 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	01-03-2001	323
	2	15-03-2001	344
	Total Sesiones Mes de Marzo 2001 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	19-04-2001	375
	Total Sesiones Mes de Abril 2001 1		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03-05-2001	381
	Total Sesiones Mes de Mayo2001 1		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-06-2001	415
	2	21-06-2001	438
	Total Sesiones Mes de Junio 2001 2		
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001 7			
COMISIÓN DE CULTURA			
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	12-02-2001	306
	Total Sesiones Mes de Febrero 2001 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	05-03-2001	327

Marzo	2	12-03-2001	337
	3	19-03-2001	349
	Total Sesiones Mes de Marzo 2001 3		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	02-04-2001	360
	2	23-04-2001	379
	Total Sesiones Mes de Abril 2001 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-05-2001	386
	2	21-05-2001	1 401
	Total Sesiones Mes de Mayo 2001 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-06-2001	410
	2	11-06-2001	421
	3	18-06-2001	430
	Total Sesiones Mes de Junio 2001 3		
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001			11
COMISIÓN DE ECONOMÍA Y EMPLEO			
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	12-02-2001	307
	2	19-02-2001	316
	Total Sesiones Mes de Febrero 2001 -		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	05-03-2001	328
	2	12-03-2001	338
	3	19-03-2001	348
	Total Sesiones Mes de Marzo 2001 3		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	02-04-2001	359
	2	23-0.4-2001	380
	Total Sesiones Mes de Abril 2001 2		

Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-05-2001	387
	2	21-05-2001	4021
	Total Sesiones Mes de Mayo 2001 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-06-2001	411
	2	11-06-2001	420
	3	18-06-2001	431
	Total Sesiones Mes de Junio 2001 4		
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001 12			
COMISIÓN DE EDUCACIÓN			
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	12-02-2001	305
	Total Sesiones Mes de Febrero 2001 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	05-03-2001	326
	2	12-03-2001	336
	3	19-03-2001	347
	Total Sesiones Mes de Marzo 2001 3		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	02-04-2001	358
	2	23-04-2001	378
	Total Sesiones Mes de Abril 2001 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-05-2001	385
	2	21-05-2001	1 400
	Total Sesiones Mes de Mayo2001 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-06-2001	409
	2	11-06-2001	419
	3	18-06-2001	429
	Total Sesiones Mes de Junio 2001 3		
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001 11			

COMISIÓN DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA, REGLAMENTO Y ESTATUTO DEL DIPUTADO			
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	08-02-2001	s/nº
	Total Sesiones Mes de Febrero 2001 1		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	17-04-2001	369
	2	19-04-2001	s/no
	Total Sesiones Mes de Abril 2001 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	10-05-2001	s/no
	Total Sesiones Mes de Mayo 2001 1		
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001 4			
COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN			
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	5-02-2001	313
	Total Sesiones Mes de Febrero 2001 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	15-03-2001	343
	Total Sesiones Mes de Marzo 2001 1		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	19-04-2001	374
	Total Sesiones Mes de Abril 2001 1		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	17-05-2001	396
	Total Sesiones Mes de Mayo 2001 1		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	21-06-2001	437
	Total Sesiones Mes de Junio 2001 1		
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001 5			

COMISIÓN DE JUSTICIA, FUNCIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL			
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-02-2001	301
	2	14-02-2001	309
	3	21-02-2001	321
	Total Sesiones Mes de Febrero 2001 3		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-03-2001	330
	2	21-03-2001	353
	Total Sesiones Mes de Marzo 2001 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-04-2001	363
	2	18-04-2001	371
	Total Sesiones Mes de Abril 2001 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09-05-2001	390
	2	23-05-2001	405
	Total Sesiones Mes de Mayo 2001 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	08-06-2001	418
	2	13-06-2001	425
	3	20-06-2001	435
	Total Sesiones Mes de Junio 2001 3		
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001 12			
COMISIÓN DE JUVENTUD			
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09-02-2001	304
	Total Sesiones Mes de Febrero 2001 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	02-03-2001	325
	2	16-03-2001	346
	Total Sesiones Mes de Marzo 2001 2		

Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06-04-2001	368
	Total Sesiones Mes de Abril 2001 1		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-05-2001	384
	2	18-05-2001	399
	Total Sesiones Mes de Mayo 2001 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	08-06-2001	418
	Total Sesiones Mes de Junio 2001 1		
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001 7			
COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE			
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	13-02-2001	308
	2	20-02-2001	319
	Total Sesiones Mes de Febrero 2001 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	13-03-2001	340
	2	20-03-2001	351
	Total Sesiones Mes de Marzo 2001 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03-04-2001	362
	2	17-04-2001	370
	Total Sesiones Mes de Abril 2001 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	22-05-2001	404
	Total Sesiones Mes de Mayo2001 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	05-06-2001	413
	2	12-06-2001	423
	3	19-06-2001	433
	Total Sesiones Mes de Junio 2001 3		
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001 10			

COMISIÓN DE MUJER			
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	16-02-2001	315
	Total Sesiones Mes de Febrero 2001 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09-03-2001	335
	2	23-03-2001	357
	Total Sesiones Mes de Marzo 2001 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	20-04-2001	377
	Total Sesiones Mes de Abril 2001 1		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	11-05-2001	394
	Total Sesiones Mes de Mayo 2001 1		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	15-06-2001	427
	Total Sesiones Mes de Junio2001 1		
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001 6			
COMISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO Y TRANSPORTES			
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09-03-2001	334
	2	23-03-2001	356
	Total Sesiones Mes de Marzo 2001 2		
ABRIL	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06-04-2001	367
	Total Sesiones Mes de Abril 2001 1		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-05-2001	383
	2	11-05-2001	393
	3	18-05-2001	398
	Total Sesiones Mes de Mayo2001 3		

Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	15-06-2001	428
	2	22-06-2001	440
	3	29-06-2001	441
	Total Sesiones Mes de Junio 2001 3		
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001 9			
COMISIÓN DE PRESIDENCIA, HACIENDA Y PRESUPUESTOS			
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	20-02-2001	318
	Total Sesiones Mes de Febrero 2001 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06-03-2001	329
	2	13-03-2001	339
	3	20-03-2001	350
	Total Sesiones Mes de Marzo 2001 3		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03-04-2001	361
	Total Sesiones Mes de Abril 2001 1		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	08-05-2001	388
	2	22-05-2001	403
	Total Sesiones Mes de Mayo2001 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	05-06-2001	412
	2	12-06-2001	422
	3	19-06-2001	432
	Total Sesiones Mes de Junio 2001 3		
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001 10			
COMISIÓN DE SANIDAD			
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	14-02-2001	311
	2	21-02-2001	322
	Total Sesiones Mes de Febrero2001 2		

Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-03-2001	332
	2	14-03-2001	342
	3	21-03-2001	354
	Total Sesiones Mes de Marzo 2001 3		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-04-2001	365
	2	18-04-2001	373
	Total Sesiones Mes de Abril 2001 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09-05-2001	391
	2	16-05-2001	395
	3	23-05-2001	407
	Total Sesiones Mes de Mayo 2001 3		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06-06-2001	414
	2	20-06-2001	436
	Total Sesiones Mes de Junio 2001 2		
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001 12			
COMISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES			
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-02-2001	302
	2	14-02-2001	310
	3	21-02-2001	320
	Total Sesiones Mes de Febrero 2001 3		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-03-2001	331
	2	14-03-2001	341
	3	21-03-2001	352
	Total Sesiones Mes de Marzo 2001 3		

Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-04-2001	364
	2	18-04-2001	372
	Total Sesiones Mes d Abril 2001 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09-05-2001	389
	2	23-05-2001	406
	Total Sesiones Mes de Mayo 2001 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	13-06-2001	424
	2	20-06-2001	434
	Total Sesiones Mes de Junio 2001 2		
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001 12			
COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LAS CONTRATACIONES			
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-06-2001	416
	Total Sesiones Mes de Junio 2001 1		
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001 1			

La suma de las sesiones ascendería a doscientas una, lo que supone un claro incremento de la actividad parlamentaria en lo relativo a la celebración de sesiones de Comisión si lo comparamos con el número total de sesiones de Comisión celebradas en los dos anteriores períodos que, de conformidad con la última crónica parlamentaria ascendía a ciento ochenta y tres.

Como complemento a esta información debe tenerse en cuenta la modificación de la estructura orgánica departamental del Consejo de Gobierno, que ha implicado una modificación en el número, denominación y funciones de las Comisiones, pero ello será objeto de estudio más detallado en la próxima crónica parlamentaria, dado que ha tenido lugar al inicio del quinto período de sesiones.

3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

La composición de la Diputación Permanente es la siguiente:

COMPOSICIÓN DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE MESA DE LA DIPUTACIÓN

	TITULARES	SUPLENTE
PRESIDENTE	D. Jesús Pedroche Nieto	D. ^a Paloma García Romero
VICEPRESIDENTE PRIMERO	D. José Ignacio Echeverría Echániz	D. Luis Manuel Partida Brunete
VICEPRESIDENTE SEGUNDO	D. Francisco Cabaco López	D. Modesto Nolla Estrada
VICEPRESIDENTE TERCERO	D. José Guillermo Marín Calvo	D. Franco González Blázquez
SECRETARIA PRIMERA	D. ^a Cristina Cifuentes Cuenca	D. José Martín-Crespo Díaz
SECRETARIO SEGUNDO	D. Marcos Sanz Agüero	D. Adolfo Navarro Muñoz
SECRETARIA TERCERA	D. ^a Sylvia Enseñat de Carlos	D. Francisco Javier Rodríguez Rodríguez

TITULARES	SUPLENTE
D. ^a Helena Almazán Vicario	D. ^a María Luz Martín Barrios
D. ^a María Cristina Almeida Castro	D. ^a María Teresa Nevado Bueno
D. ^a María del Carmen Álvarez-Arenas Cisneros	D. Álvaro Moraga Valiente
D. ^a Ana Arroyo Veneroso	D. ^a Alicia Acebes Carabaño
D. Pedro Luis Calvo Poch	D. Miguel Ángel Pérez Huysmans
D. Manuel Cobo Vega	D. Manuel Troitiño Pelaz
D. Luis Eduardo Cortés Muñoz Gautier	D. ^a María Paloma Adrados
D. Enrique Echegoyen Vera	D. ^a Carmen García Rojas
D. Pío García-Escudero Márquez	D. Luis María Huete Morillo
D. Francisco Garrido Hernández	D. Óscar Iglesias Fernández
D. Jorge Gómez Moreno	D. José Manuel Franco Pardo
D. ^a María de la Paz González García	D. Roberto Sanz Pinacho
D. ^a María del Pilar Martínez López	D. José María De Federico Corral
D. Carlos Mayor Oreja	D. Carlos López Collado
D. Óscar Monterrubio Rodríguez	D. Antonio Fernández Gordillo
D. Pedro Muñoz Abrines Rodeyro	D. Emilio Eusebio Sainz de Murieta
D. Ángel Pérez Martínez	D. Julio Setién Martínez
D. Adolfo Piñedo Simal	D. ^a Dolores Rodríguez Gabucio
D. ^a Rosa María Posada Chapado	D. ^a María Gábor Ongil Cores
D. Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez	D. Jesús Fermosel Díaz
D. Pedro Feliciano Sabando Suárez	D. Antonio Chazarra Montiel
D. Juan Ramón Sanz Arranz	D. ^a Caridad García Álvarez
D. Eduardo Tamayo Barrena	D. Álvaro Plaza Carpio
D. Juan Van-Halen Acedo	D. Mario Utrilla Palombi
D. Miguel Ángel Villanueva González	D. Colomán Trabado Pérez

Durante el período de tiempo analizado, ya que, por definición, la Diputación Permanente no tiene vigencia en los períodos de sesiones (no pudiendo, por tanto, referir su actividad ni al tercero ni al cuarto) se han celebrado las siguientes reuniones de la Diputación Permanente:

- El 18 de julio de 2000 (nº D.SS. 214).
- El 15 de enero de 2001 (nº D.SS. 299).

4. La Mesa de la Asamblea de Madrid

La estructura, composición y funciones del órgano de gobierno de la Cámara no ha sufrido alteración alguna desde la anterior crónica parlamentaria, por lo que seguidamente relacionamos las reuniones que ha tenido tanto en el tercer período de sesiones como en el cuarto.

- Tercer período de sesiones:

V LEGISLATURA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 RELACIÓN DE SESIONES

Sesiones de la Mesa			
	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
Julio	MESA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE		
	1	04-07-2000	36/2000
	2	13-07-2000	37/2000
	3	19-07-2000	38/2000
	4	26-07-2000	39/2000
	Total Sesiones Mes de Julio 2000		
	4		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	06-09-2000	40/2000
	2	12-09-2000	41/2000
	3	13-09-2000	42/2000
	4	18-09-2000	43/2000
	5	21-09-2000	44/2000
	6	25-09-2000	45/2000
	Total Sesiones Mes de Septiembre 2000		
	6		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	02-10-2000	46/2000
	2	05-10-2000	47/2000
	3	06-10-2000	48/2000

Octubre	4	09-10-2000	49/2000
	5	10-10-2000	50/2000
	6	16-10-2000	51/2000
	7	16-10-2000	52/2000
	8	17-10-2000	53/2000
	9	18-10-2000	54/2000
	10	19-10-2000	55/2000
	11	19-10-2000	56/2000
	12	23-10-2000	57/2000
	13	30-10-2000	58/2000
	Total Sesiones Mes de Octubre 2000 13		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	06-11-2000	59/2000
	2	10-11-2000	60/2000
	3	13-11-2000	61/2000
	4	20-11-2000	62/2000
	5	21-11-2000	63/2000
	6	22-11-2000	64/2000
	7	27-11-2000	65/2000
	Total Sesiones Mes de Noviembre 2000 7		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	04-12-2000	66/2000
	2	07-12-2000	67/2000
	3	11-12-2000	68/2000
	4	12-12-2000	69/2000
	5	14-12-2000	70/2000
	6	18-12-2000	71/2000
	7	19-12-2000	72/2000
	8	20-12-2000	73/2000
	9	22-12-2000	74/2000
	Total Sesiones Mes de Diciembre 2000 9		
Total Sesiones SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 39			

— Cuarto período de sesiones:

V LEGISLATURA
ACTIVIDAD PARLAMENTARIA PRIMER SEMESTRE DE 2001
RELACIÓN DE SESIONES

Sesiones de la Mesa			
Enero	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	MESA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE		
	1	08-01-2001	1/2001
	2	15-01-2001	2/2001
	3	22-01-2001	3/2001
	4	30-01-2001	4/2001
	Total Sesiones Mes de Enero 2001 4		
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	01-02-2001	5/2001
	2	05-02-2001	6/2001
	3	08-02-2001	7/2001
	4	12-02-2001	8/2001
	5	19-02-2001	9/2001
	6	26-02-2001	10/2001
	7	28-02-2001	11/2001
	Total Sesiones Mes de Febrero 2001 7		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	05-03-2001	12/2001
	2	12-03-2001	13/2001
	3	19-03-2001	14/2001
	4	27-03-2001	15/2001
	Total Sesiones Mes de Marzo 2001 4		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	02-04-2001	16/2001
	2	17-04-2001	17/2001
	3	19-04-2001	18/2001
	4	23-04-2001	19/2001
	5	27-04-2001	20/2001
	Total Sesiones Mes de Abril 2001 5		

Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	07-05-2001	21/2001
	2	11-05-2001	22/2001
	3	21-05-2001	23/2001
	4	23-05-2001	24/2001
	5	28-05-2001	25/2001
	6	29-05-2001	26/2001
	7	31-05-2001	27/2001
	Total Sesiones Mes de Mayo2001 7		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	04-06-2001	27/2001
	2	11-06-2001	28/2001
	3	12-06-2001	29/2001
	4	H~06-2001	30/2001
	5	19-06-2001	31/2001
	6	25-06-2001	32/2001
	Total Sesiones Mes de Junio2001 6		
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001 33			

5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

Puesto que, al igual que sucede con el resto de órganos de la Cámara, no se han producido modificaciones en su composición ni funciones, respecto de las que damos por reproducidas las indicadas por Arévalo Gutiérrez en el anterior número de esta Revista, únicamente procede hacer una relación detallada de sus reuniones:

— Tercer período de sesiones:

V LEGISLATURA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 RELACIÓN DE SESIONES

Sesiones de la Junta de Portavoces			
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	13-09-2000	21/2000
	2	19-09-2000	22/2000
	3	26-09-2000	23/2000
	Total Sesiones Mes de Septiembre 2000 3		

Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	03-10-2000	24/2000
	2	05-10-2000	25/2000
	3	09-10-2000	26/2000
	4	17-10-2000	27/2000
	5	24-10-2000	28/2000
	6	30-10-2000	29/2000
	Total Sesiones Mes de Octubre 2000 6		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	06-11-2000	30/2000
	2	14-11-2000	31/2000
	3	16-11-2000	32/2000
	4	21-11-2000	33/2000
	5	28-11-2000	34/2000
	Total Sesiones Mes de Noviembre 2000 5		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	04-12-2000	35/2000
	2	12-12-2000	6/2000
	3	18-12-2000	37/2000
	Total Sesiones Mes de Diciembre 2000 3		
Total Sesiones SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 17			

— Cuarto período de sesiones:

V LEGISLATURA
ACTIVIDAD PARLAMENTARIA PRIMER SEMESTRE DE 2001
RELACIÓN DE SESIONES

Sesiones de la Junta de Portavoces			
Enero	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	23-01-2001	1/2001
	2	30-01-2001	2/2001
	Total Sesiones Mes de Enero 2001 2		

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	01-02-2001	3/2001
	2	06-02-2001	4/2001
	3	08-02-2001	5/2001
	4	13-02-2001	6/2001
	5	20-02-2001	7/2001
	6	27-02-2001	8/2001
	Total Sesiones Mes de Febrero 2001 6		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	01-03-2001	9/2001
	2	01-03-2001	10/2001
	3	06-03-2001	11/2001
	4	13-03-2001	12/2001
	5	20-03-2001	13/2001
	6	27-03-2001	14/2001
	Total Sesiones Mes de Marzo 2001 6		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	03-04-2001	15/2001
	2	17-04-2001	16/2001
	3	24-04-2001	17/2001
	4	27-04-2001	18/2001
	Total Sesiones Mes de Abril 2001 4		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	08-05-2001	19/2001
	2	11-05-2001	20/2001
	3	22-05-2001	21/2001
	4	29-05-2001	22/2001
	Total Sesiones Mes de M2xo. 2001 4		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º de acta
	1	05-06-2001	23/2001
	2	11-06-2001	24/2001
	3	19-06-2001	25/2001
	4	21-06-2001	26/2001
	Total Sesiones Mes de Junio 2001 4		
Total Sesiones PRIMER SEMESTRE DE 2001 26			

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA

En el tercer período de sesiones se aprobaron ocho leyes y nueve en el cuarto, lo que supone un total de diecisiete leyes. Si comparamos estos datos con los de los anteriores períodos de sesiones (cuatro en el primer período y diez en el segundo) encontramos que también se ha incrementado la actividad estrictamente legislativa, especialmente en el tercer período de sesiones.

1. Relación de leyes aprobadas durante el tercer período de sesiones de la V Legislatura (septiembre a diciembre de 2000)

***[LEY 11/2000, de 16 de octubre] ORIGEN: PROPOSICIÓN DE LEY 5/2000**

Ley del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid

BOA Núm. 63 Fecha 19/10/00, **BOCM** Núm. 253 Fecha 24/10/00, **BOE** Núm. 282 Fecha 24/11/00

***[LEY 12/2000, de 24 de octubre] ORIGEN: PROYECTO DE LEY 8/2000**

Concesión de un Suplemento de Crédito por importe de 1.607.020.480 pesetas

(9.658.387,60 euros) con destino a la adquisición de vacunas conjugadas antimeningocócicas

BOA Núm. 65 Fecha 26/10/00, **BOCM** Núm. 258 Fecha 30/10/00, **BOE** Núm. 282 Fecha 24/11/00

***[LEY 13/2000, de 27 de octubre] ORIGEN: PROYECTO DE LEY 11/2000**

Modificación de la Ley 22/1999, de 21 de diciembre, de creación del Ente de Derecho Público MINTRA (Madrid, Infraestructuras del Transporte)

BOA Núm. 67 Fecha 03/11/00, **BOCM** Núm. 261 Fecha 02/11/00, **BOE** Núm. 282 Fecha 24/11/00

***[LEY 14/2000, de 30 de noviembre] ORIGEN: PROYECTO DE LEY 14/2000**

Concesión de un crédito extraordinario para la liquidación definitiva de las subvenciones a partidos, federaciones y coaliciones por los gastos realizados con ocasión de las elecciones de 13 de junio de 1999 a la Asamblea de Madrid.

BOA Núm. 73 Fecha 14/12/00, **BOCM** Núm. 288 Fecha 04/12/00, **BOE** Núm. 10 Fecha 11/01/01 **BOE** Núm. 70 Fecha 22/03/01

***[LEY 15/2000, de 21 de diciembre] ORIGEN: PROYECTO DE LEY 12/2000**

Creación del Instituto Superior de Estudios y Seguridad de la Comunidad de Madrid.

BOA Núm. 75 Fecha 28/12/00, **BOCM** Núm. 307 Fecha 27/12/00, **BOE** Núm. 70 Fecha 22/03/01

***[LEY 16/2000, de 26 de diciembre] ORIGEN: PROYECTO DE LEY 10/2000**

De modificación del artículo 62 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.

BOA Núm. 75 Fecha 28/12/00, **BOCM** Núm. 2 Fecha 03/01/01, **BOE** Núm. 70 Fecha 22/03/01

***[LEY 17/2000, de 27 de diciembre] ORIGEN: PROYECTO DE LEY 13/2000**

Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2001. **BOA** Núm. 76

Fecha 04/01/01, **BOCM** Núm. 309 Fecha 29/12/00, **BOE** Núm. 70 Fecha 22/03/01

***[LEY 18/2000, de 27 de diciembre] ORIGEN: PROYECTO DE LEY 15/2000**

Medidas Fiscales y Administrativas.

BOA Núm. 76 Fecha 04/01/01, **BOCM** Núm. 309 Fecha 29/12/00, **BOE** Núm. 70 Fecha 22/03/01

2. Relación de leyes aprobadas durante el cuarto período de sesiones de la V Legislatura (febrero a junio de 2001)

***[LEY 1/2001, de 29 de marzo] ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 1/2001

Establecimiento de la duración máxima y del régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos.

BOA Núm. 90 Fecha 05/04/01, **BOCM** Núm. 85 Fecha 10/04/01, **BOE** Núm. 149 Fecha 22/06/01

***[LEY 2/2001, de 18 de abril] ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 9/2000

Contenidos Audiovisuales y Servicios Adicionales.

BOA Núm. 91 Fecha 19/04/01, **BOCM** Núm. 105 Fecha 04/05/01, **BOE** Núm. 149 Fecha 22/06/01

[LEY 3/2001, de 21 de junio] ORIGEN: PROYECTO DE LEY 4/2001 Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

BOA Núm. 103 Fecha 28/06/01, **BOCM** Núm. 156 Fecha 03/07/01, **BOE** Núm. 179 Fecha 27/07/01

[LEY 4/2001, de 28 de junio] ORIGEN: PROYECTO DE LEY 6/2001

De modificación de la Ley 20/1999, de 3 de mayo, del Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno.

BOA Núm. 104 Fecha 06/07/01, **BOCM** Núm. 156 Fecha 03/07/01 Corrección de errores **BOCM** Núm. 159 Fecha 06/07/01, **BOE** Núm. 179 Fecha 27/07/01

[LEY 5/2001, de 3 de julio] ORIGEN: PROYECTO DE LEY 2/2001 De Creación del Servicio Regional de Empleo.

BOA Núm. 104 Fecha 06/07/01, **BOCM** Núm. 163 Fecha 11/07/01, **BOE** Núm. 179 Fecha 27/07/01

[LEY 6/2001, de 3 de julio] ORIGEN: PROYECTO DE LEY 5/2001 Del Juego en la Comunidad de Madrid.

BOA Núm. 104 Fecha 06/07/01, **BOCM** Núm. 157 Fecha 04/07/01, **BOE** Núm. 179 Fecha 27/07/01

[LEY 7/2001, de 3 de julio] ORIGEN: PROYECTO DE LEY 7/2001 De

Reconocimiento de la Universidad Privada «Francisco de Vitoria».

BOA Núm. 104 Fecha 06/07/01, **BOCM** Núm. 163 Fecha 11/07/01, **BOE** Núm. 179 Fecha 27/07/01

[LEY 8/2001, de 13 de julio] ORIGEN: PROYECTO DE LEY 3/2001

De Protección de Datos de Carácter Personal en la Comunidad de Madrid.

BOA Núm. 106 Fecha 16/07/01, **BOCM** Núm. 175 Fecha 25/07/01

[LEY 9/2001, de 17 de julio] ORIGEN: PROYECTO DE LEY 8/2001

Del Suelo de la Comunidad de Madrid.

BOA Núm. 106 Fecha 16/07/01, **BOCM** Núm. 177 Fecha 27/07/01

No puedo concluir esta crónica sin agradecer y reconocer el trabajo realizado en su día por el Negociado de Archivo y Actividad Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, cuyos integrantes son los autores de los cuadros que apuntan la información sustancial de esta crónica y que están tomados de las Memorias de Actividad parlamentaria del segundo semestre del año 2000 y del primer semestre del año 2001, elaboradas por dicho Negociado.

V

RECENSIONES

Lafuente Balle, José María:
La judicialización de la interpretación
constitucional
Colex, Madrid, 2000, 220 págs.

La monografía del profesor Lafuente Balle se articula sobre cinco capítulos de muy diversa extensión y cuyo nexo encuentra la mejor expresión en el título dado al conjunto: *La judicialización de la interpretación constitucional*. Ahora bien, cada uno de estos apartados puede analizarse con autonomía pues constituyen, individualmente considerados, temas de gran relevancia, complejidad y viveza en la polémica doctrinal. Recorre el lector un camino que parte del problema esencial para derivar en algunas de sus consecuencias: desde la interpretación jurídica (en especial la constitucional) y su método [capítulo I], hasta la eficacia de la jurisprudencia constitucional respecto de los tribunales ordinarios [capítulo II], las reglas de interpretación utilizadas por el Tribunal Constitucional español [capítulo III] y las sentencias constitucionales [capítulo IV], desembocando el periplo en un quinto capítulo que plantea las tesis probablemente más inesperadas de la obra y, en apariencia, algo distantes del objeto de las páginas anteriores. Lafuente Balle desgrana en el capítulo final la equivalencia entre el sistema de control de constitucionalidad continental y las potestades de *judicial review* de que son titulares los miembros de la judicatura británica.

Ha de destacarse en esta obra la reunión de temas con la pretensión de consideración conjunta y paralela, pues aun habiéndose preocupado la doctrina española a menudo de esta temática, lo ha hecho fragmentariamente y raras veces *in extenso*. Aunque resulte tautológico indicar la conexión entre la naturaleza atribuida a la interpretación jurídica, los efectos de las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional y la descripción general del sistema de separación de poderes, los constitucionalistas españoles tienden a obviar tal engarce y es usual observar que un mismo autor trata por separado estos asuntos y «olvida» las consecuencias de sus propias tesis sobre, por ejemplo, el realismo jurídico en

★ Profesora Ayudante de Derecho Constitucional. Universidad Carlos III de Madrid.

el marco de la jurisdicción constitucional, cuando expone los límites que habrán de predicarse de la actividad de tal institución. Lafuente Balle ha tenido el acierto de tratar en un mismo volumen temas en indudable interrelación. No se reseña aquí una obra conformista con las tendencias mayoritarias de la doctrina sino un notable esfuerzo por replantear críticamente las coordenadas de la polémica con una osadía que constituye, probablemente, una de sus virtudes. Lafuente Balle afirma así que « (...) convendría aceptar la evidencia, cuando menos en sede académica: El Tribunal Constitucional es un órgano político con capacidad de legislar. Es también una obviedad que al crear Derecho usurpa la función legislativa propia del Parlamento. Sin duda es así y se quiebra la vieja doctrina de la separación de poderes. (...) Esta usurpación al Poder Legislativo ha devenido de una tremenda utilidad para la conservación de la paz social» (pág. 94). La perspectiva adoptada por el autor es, a todas luces, arriesgada.

La primera parte del trabajo que se comenta realiza una síntesis descriptiva de la discusión doctrinal sobre el método en la interpretación de la Constitución. Tras esbozar el panorama de opiniones de otros autores, Lafuente Balle se declara partidario de la tesis de la unidad de método con otros sectores del ordenamiento si bien la diferencia vendría causada por la peculiaridad del objeto de interpretación: la norma constitucional y el carácter abierto de la misma en que tanto se insiste en los últimos años desde la Teoría del Derecho. En esta obra se asevera sin concesiones que «(...) La interpretación constitucional es básicamente un acto político. Por consiguiente, más allá de la coherencia jurisprudencial, el juez constitucional atiende a la eficacia y al éxito de sus decisiones» (pág. 42). Esta observación cruda de la realidad de la interpretación del texto constitucional no se encuentra alejada de las aportaciones de Mark Tushnet en la corriente de la *Critical Legal Studies* estadounidense o en Gran Bretaña el profesor Griffith, sin embargo estos planteamientos en el continente europeo son *rara avis*. Tan contundente visión no va acompañada en este escrito de Lafuente Balle por una propuesta de modificación de la composición del Tribunal Constitucional o del procedimiento de selección de sus miembros (parecería coherente en ese contexto la instauración del *hearing* en uso en Estados Unidos).

Al tratar la eficacia de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la jurisdicción ordinaria el autor confiesa combatir las últimas tendencias afloradas entre los procesalistas que pretenden contener la influencia de estos pronunciamientos. Defiende Lafuente Balle una interpretación ciertamente amplia del artículo 5.1 de la LOPJ (junto con el artículo 40.2 LOTC) y sostiene que la jurisprudencia constitucional se integra por la doctrina expresada por el Tribunal Constitucional, no sólo en «todo tipo de procesos» (de control de constitucionalidad, de amparo o conflictos competenciales), sino, también en todo tipo de pronunciamientos (al margen de que acojan la demanda o la desestimen) ya provengan del Pleno o de las Salas, bien se trate del fallo o de los fundamentos jurídicos. La exposición se apoya, además, en la autovinculación que el Tribunal Constitucional afirma practicar para concluir que efectivamente hay tal vinculación sobre los tribunales ordinarios.

A partir del tercer capítulo se exponen sistemáticamente tras cada afirmación, diversos ejemplos de la jurisprudencia que al decir del autor avalan sus tesis. Esta técnica expositiva constituye un óptimo método que no es usual entre los constitucionalistas españoles y que permite al lector contrastar el propio criterio con el del autor. Así lo hizo también el profesor Thierry di Manno hace algunos años al exponer la problemática de las sentencias interpretativas desde una perspectiva comparada en Francia e Italia. Lafuente Balle coincide con di Manno también en la inclusión del *Conseil Constitutionnel* entre los términos de comparación de la jurisdicción constitucional sin ninguna alusión a sus características singulares.

Entre las reglas de interpretación constitucional que se mencionan llama la atención, en consonancia con las tesis expuestas sobre el método de la interpretación constitucional, la regla política que se considera presente en las SSTC 45/89, 111/83 y 13/92.

Llegado el momento de exponer una tipología de las «sentencias constitucionales», se parte de que «(...) todas las sentencias del Tribunal Constitucional son interpretativas, creativas e innovan el Ordenamiento.» (pág. 126) y se elabora una clasificación que cruza el «criterio del contenido material» del pronunciamiento (grado de intervención interpretativa del tribunal sobre el enunciado normativo) con el «criterio formal» —tal denominación no se expresa— (sentencias parcial o totalmente estimatorias o desestimatorias). Las distorsiones que origina el criterio material para la clasificación de las sentencias interpretativas se ponen especialmente de manifiesto en el apartado tercero de la tipología que presenta el autor: allí aparecen bajo un epígrafe común tanto las denominadas «recomendaciones» —en palabras de Tomás y Valiente, como otro tipo muy distinto de pronunciamientos: las sentencias de mera inconstitucionalidad (el autor cita la STC 36/1991) caracterizadas, estas sí, desde la perspectiva formal atendiendo, por tanto, a cuáles son sus efectos. Es palmario que el elemento central es así el de la eficacia de la sentencias y que sobre ese dato podrían articularse todas las clasificaciones de sentencias interpretativas. ¿Equivaldrían las de mera inconstitucionalidad a las sentencias meramente declarativas en los procesos de amparo? Esta pregunta es posible pero el autor opta por englobar ambas bajo la primera rúbrica obviando el dato de la diversidad de procesos, quizás por ello alude al silencio del Tribunal en la STC 15/1982 sobre la constitucionalidad de una norma reglamentaria (el Tribunal menciona sólo una «insuficiencia» de garantías por parte de dicha norma, tratándose de un proceso de amparo).

En algunos pasajes del último capítulo se insiste vehementemente en la profunda similitud entre la labor de la judicatura británica y la que desarrollan los tribunales constitucionales continentales. Pareciere, en ocasiones, que se alude a la naturaleza de la labor interpretativa del aplicador de la norma (vid. pág. 170) al mencionar la ficción de la que parte la *House of Lords* de llevar a cabo interpretaciones teleológicas (respetando así la finalidad de la norma, la intención del legislador y así salvaguardando el principio de la *Parliamentary Supremacy*), cuando en realidad estaría realizando pronunciamientos creativos.

En ese caso hay que conceder al autor la evidencia de la exacta correspondencia entre las tareas interpretativas llevadas a cabo a uno y otro lado del Canal, sin embargo, de este dato resulta complicado inferir, sin más ambages, la equivalencia entre las tareas y funciones desarrolladas por las instancias judiciales en el *common law* y el *civil law*. Lafuente Balle acomete la crítica de cada uno de los dogmas que han pretendido dibujar una insalvable cesura entre el sistema británico y el continental. Se aprecia sin duda una tendencia convergente entre ambos sistemas que quizás tenga asimismo conexión con la internacionalización de la cultura jurídica y la creciente permeabilidad académico-científica que ha puesto de manifiesto John Glenn en un estudio vasto y omnicompreensivo de derecho comparado: *Legal Traditions of the World*. El profesor de la Universidad de Girona plantea la caracterización política de los tribunales constitucionales y considera que tal sea también predicable de la *House of Lords* en su misión de última instancia judicial, sin embargo la construcción del conjunto del sistema no deja de diferir, especialmente en lo que atañe al olvidado dato de la selección de los integrantes del órgano que ejerce las funciones de jurisdicción constitucional. Si los pronunciamientos de la jurisdicción constitucional se producen con arreglo a criterios políticos, el análisis habrá de ser también predominantemente político y la intervención del jurista en su crítica decaerá.

Jiménez Jaén, Adolfo:
El régimen jurídico de los Espacios
Naturales Protegidos
McGraw Hill, Madrid, 2000, 400 págs.

Pocas cuestiones han suscitado a las sociedades modernas tan profunda inquietud y tan honda preocupación como la referente a la relación que el hombre entabla con el medio natural en el que habita y del que obtiene la larga serie de elementos que le facilitan su subsistencia y le posibilitan la vida. Sin embargo, esta relación ha sufrido diversas etapas, correlativas a las que jalonan el curso de la historia del hombre, y se ha vuelto particularmente crítica en el momento en que se constata el incremento inexorable de la población humana y el desarrollo de un conjunto de técnicas que pueden llegar a poner en grave riesgo su propia subsistencia y la de futuras generaciones.

Cuando en 1453 los habitantes del cantón suizo de Glarus declararon el macizo montañoso de Karpf como «distrito franco», expresaron de manera implícita su temor a poder llegar a alterar y poner en peligro el territorio que los albergaba y que les posibilitaba la continuidad de su modo de vida. De alguna manera, se anticipaba el sentido proteccionista que ha calado lentamente, en un proceso apenas iniciado, en la conciencia de las generaciones presentes.

Como es sabido, el precedente que supuso la protección de un enclave natural específico tuvo su origen en los Estados Unidos, al crearse el Parque Nacional de Yellowstone en 1872, acuñarse precisamente el término «Parque Natural» e iniciarse la primera legislación sobre la materia en el ámbito comparado que ha servido de modelo, al menos inicial, para la regulación de este sector del ordenamiento jurídico en muchos países.

Los tímidos avances conservacionistas se centraron inicialmente en una pretensión poco realista de aislar determinados lugares, mediante su declaración como reserva de la naturaleza, de los procesos generales de degradación que sufrían otros espacios del territorio.

Esta pretensión, no obstante, ha sido recientemente superada y hoy en día es común concebir los espacios naturales como áreas dotadas de un mayor

★ Letrado de la Asamblea Regional de Murcia.

grado de naturalidad, con régimen de protección casi total, y rodeado de otros espacios con un nivel de salvaguarda ambiental menor que permitan amortiguar los efectos menos deseables sobre el área de mayor interés.

Los esfuerzos de protección que el hombre lleva a cabo actualmente y el soporte legislativo que les dan cobertura en casi todos los países expresan la voluntad imperante de conservación de la diversidad biológica y de la calidad del paisaje, y de acometer la regulación hídrica y la protección del suelo y el disfrute de lugares para el recreo, la educación y la cultura.

Esta incipiente política de protección presenta dos aspectos característicos que conviene analizar y tener en cuenta pues, sin ahondar en ellos y sin conocer sus mecanismos internos, la acción normativa desarrollada puede devenir insuficiente. La acción política, para ser realmente efectiva, debe desplegarse en una sociedad receptiva en la que predomine no sólo el «sentimiento» sino también, y muy especialmente, la convicción y el compromiso sobre la necesidad de la regulación que se propone.

De este modo, puede reconocerse que se han producido avances notables en el aspecto concreto del nivel de concienciación y compromiso social en la defensa del medio ambiente. No es menos cierto, sin embargo, que todavía existe una evidente contradicción entre la realidad de los hechos y el discurso conservacionista que comienza a generarse en la sociedad. Aún es frecuente atribuir a las Instituciones públicas la responsabilidad exclusiva por la situación actual en que se encuentra el medio natural al tiempo que se olvida que, en relación con la naturaleza, la responsabilidad comienza por ser individual.

En segundo lugar, la protección del medio natural implica, en numerosas ocasiones, la imposición de limitaciones al derecho de propiedad, en forma de restricciones al uso y disfrute, de tal envergadura que puede hablarse con total precisión de un nuevo estatuto de la propiedad que debe ser definido en todos sus elementos con notable precisión y que conlleva la necesidad de que los afectados se impliquen activamente en la regulación normativa referente a estos enclaves.

A pesar del interés que suscita la cuestión, y de que España alberga algo más del 40% del total europeo de espacios protegidos, no son muchos los autores que han tratado la cuestión, lo que evidencia que el Derecho ambiental es aún una disciplina «in fieri».

A título de ejemplo, se debe dar cuenta de que la problemática suscitada por la regulación de los espacios naturales fue objeto de un tratamiento inicial, en el año 1980, por LÓPEZ RAMÓN en su trabajo *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos* (Colegio de España en Bolonia) y, dos años más tarde, por ARIÑO ORTIZ y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ en su obra *La protección jurídica de los espacios naturales*, publicada por el Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente; incide en esta idea el propio SUAY RINCÓN cuando destaca al inicio del prólogo de la obra que se comenta que sorprende la muy escasa atención acaparada por los Espacios Naturales Protegidos. En el ámbito comparado puede resaltarse la

aportación de TORTORELLI en *I parchi naturali tra tutela e sviluppo: (profilo giuridico)* (CEDAM), aparecida en 1984).

Respecto a los artículos que abordan la cuestión referente a los espacios naturales protegidos, cabe citar, aunque sin ánimo exhaustivo, las aportaciones de ANGLADA GOTOR en su artículo «Criterios para una Ley básica de protección de la naturaleza: régimen de los espacios naturales protegidos», publicado en 1985 en la *Revista de Derecho Urbanístico* n° 92; de BASSOLS COMA en «La protección de los Espacios Naturales a través de los Planes Especiales de Urbanismo», aparecido en la *Revista Jurídica de Cataluña* n° 3, en 1988; de CANALS AMETLLER sobre «La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de Espacios Naturales Protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas», artículo recogido en el número 142 de la *Revista de Administración Pública*; la de CUÉTARA MARTÍNEZ en el artículo «Dos cuestiones sobre protección jurídica de espacios naturales», incluido en 1982 en la *Revista de Derecho Urbanístico* n° 78; la de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en su artículo «Parques nacionales y protección de la naturaleza», aparecido en la *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 5; de LÓPEZ RAMÓN en su trabajo sobre «Los problemas de los parques Naturales en Italia», publicado en la *Revista de Administración Pública* n° 81; de PÉREZ ANDRÉS, en su trabajo titulado «Las tensiones originadas por la nueva ordenación de los espacios naturales protegidos» y publicado en 1993 en *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública* n° 16, o de SOSA WAGNER en el artículo «Espacios Naturales Protegidos y Comunidades Autónomas», aparecido en 1983 en el número 38 de la *Revista Española de Derecho Administrativo*.

Asimismo, debe resaltarse que la legislación ambiental es en todos los países variada y dispersa y que en España estos caracteres se presentan aún más acentuados debido al elevado número de sujetos dotados de competencias normativas en la materia. Igualmente puede destacarse la existencia de diversas estrategias internacionales en relación con la protección de enclaves naturales.

El régimen de los espacios naturales protegidos constituye la publicación del trabajo de investigación que JIMÉNEZ JAÉN defendió en 1997 como tesis doctoral en la Facultad de Derecho de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, bajo la dirección de SUAY RINCÓN. Todas estas consideraciones ponen de manifiesto, sin duda, una de las principales virtudes de la obra que se comenta, que no es otra que la de su oportunidad.

Ello permite contar a los prácticos del Derecho, y a las demás personas interesadas en el régimen de estos enclaves, con una valiosa monografía que incorpora, además, una copiosa referencia de la legislación autonómica sobre espacios naturales y que da cuenta precisa de la relativamente abundante y trascendental doctrina del Tribunal Constitucional.

Este afán de exposición exhaustiva que recae sobre los textos normativos y jurisprudenciales se manifiesta también con ocasión de la inclusión de numerosas referencias doctrinales que permiten al lector conocer el estado de la

cuestión de modo breve pero completo y formar al respecto una opinión propia. Pero este afán expositivo no impide al autor efectuar varias y fundamentadas críticas de determinados preceptos de algunos sistemas normativos autonómicos, particularmente del canario, arriesgar planteamientos propios bien concebidos y formular sólidas propuestas de «*lege ferenda*» que, cuanto menos, sirven para fomentar el debate jurídico.

Centrándonos en el contenido del libro, debe reseñarse que el capítulo I desarrolla en su primera parte un estudio esquemático acerca de los antecedentes de la regulación de la figura de los espacios naturales protegidos en la legislación española. Con respecto a este concreto apartado, el lector echa en falta, además de una breve introducción del autor, una exposición más extensa acerca de la regulación normativa inicial de estos espacios y un estudio más detallado de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, primer texto que, a pesar de sus carencias, acometió por vez primera la regulación frontal de la materia en cuestión. Del mismo modo, podría esperarse una exposición —siquiera también breve— de los motivos que determinaron la rápida constatación de su crisis.

También puede apuntarse de pasada que esta primera parte podría haberse enriquecido si cabe con un estudio más detenido de los antecedentes internacionales de estos espacios y con un recurso a las legislaciones comparadas que, desde hace largo tiempo, han acometido su regulación, como la norteamericana o la canadiense. Aún reconociendo que se efectúa una pequeña referencia al concepto de parque en el derecho comparado en la página 165 del libro, no es menos cierto que los antecedentes podrían haber dado cuenta del artículo 66.2.c) de la Constitución portuguesa de 1976 que, de manera inusual en el derecho constitucional, impone al Estado el deber de crear y desarrollar reservas y parques naturales, así como paisajes y sitios, como modo de garantizar la conservación de la naturaleza y la preservación de los valores culturales de interés histórico o artístico. La circunstancia de su omisión y la falta de conocimiento acerca del alcance y eficacia reales de este precepto se lamenta aún más cuando la obra «Derecho comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos», publicada por la editorial Comares en el mismo año 2000, y coordinada por RUIZ-RICO RUIZ, tampoco contiene referencia alguna al derecho portugués.

La segunda parte del primer capítulo está dedicada al análisis del derecho constitucional al medio ambiente, consagrado en el artículo 45 del Texto Constitucional, y a la tarea de desentrañar la concreta naturaleza jurídica de este derecho. Tras una exposición general inicial, el autor da cumplida cuenta, con rigor y claridad, de las diferentes concepciones doctrinales al respecto y de los pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo con relación al medio ambiente.

Seguidamente, a la hora de estudiar la función del Estado en relación con el medio ambiente, JIMÉNEZ JAÉN acomete un interesante análisis acerca de la relación entre dos valores aparentemente antagónicos, medio ambiente y desarrollo económico, y el tratamiento que sobre los mismos llevó a cabo el

Tribunal Constitucional en su Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, que somete a severa crítica.

La exposición acerca del contenido de otra Sentencia del mismo Tribunal, concretamente la 102/1995, de 26 de junio, sirve para explicar la distribución de competencias sobre los espacios naturales protegidos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la solución a determinadas cuestiones controvertidas, como las relativas a la gestión de esos espacios, a la reclasificación de espacios declarados, a la posible existencia de espacios divididos artificialmente por los límites de las Comunidades Autónomas, a la declaración de espacios en Zona marítimo terrestre o al régimen jurídico de los Parques Nacionales.

Por último, el primer capítulo se cierra con un acercamiento a las manifestaciones de la política comunitaria relativa al medio ambiente, con expresa mención de los diferentes programas comunitarios, un análisis detallado de la Directiva 92/43/CEE sobre Hábitats y una exposición acerca de los instrumentos de protección diseñados por la normativa comunitaria. Salvo alguna mención específica a las Reservas de la Biosfera como categoría de enclave determinada por la acción de la UNESCO, también se echan en falta algunas menciones a otras iniciativas internacionales relativas a la protección de espacios como el Convenio de Ramsar sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional, las Reservas Biogenéticas promovidas por el Consejo de Europa o las establecidas con ocasión de la firma del Convenio de Barcelona, entre otras.

El Capítulo II aborda un estudio de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de los Espacios Naturales Protegidos y de la conservación de la flora y fauna silvestre y de los diferentes modelos de regulación autonómica en la materia, con especial referencia a las distintas categorías de espacios contemplados en las mismas. Tras ofrecer un concepto de espacio natural protegido como «la parte del territorio que, por existir recursos naturales de especial interés, es declarada como protegida por una decisión del poder público, con la finalidad de permitir las actividades, principalmente de uso público, compatibles con su conservación, restauración y protección, y en consonancia con el necesario desarrollo socioeconómico de las poblaciones que los habitan» (pág. 122), examina los distintos elementos —material, formal y teleológico— que lo conforman.

El apartado 4 del capítulo II se refiere al procedimiento de declaración de los espacios naturales protegidos, elemento formal de la figura de los espacios y uno de los que mayor interés ha ofrecido a la doctrina por la relativa tensión que produce sobre el sistema de fuentes.

Como dato de partida, el autor recuerda que la legislación estatal vigente sólo prevé de manera expresa la declaración por vía legislativa de los Parques Nacionales mientras que deja en libertad a las Comunidades Autónomas para que determinen por vía legislativa la forma de llevar a efecto las declaraciones necesarias en los demás supuestos. A lo largo del apartado se da cumplida cuenta de las diferentes argumentaciones doctrinales que se han sucedido para justificar tanto las declaraciones legislativas como las realizadas por la

Administración, opciones que han recogido las distintas leyes autonómicas sobre la materia.

Al hilo de lo expuesto por el autor, pueden realizarse algunos comentarios. Así, a pesar de la importancia que reviste toda labor de indagación acerca de las fuentes del derecho, y que se ha manifestado con singular profundidad en este supuesto, la trascendencia práctica es mucho menor de la prevista inicialmente y los efectos jurídicos —salvo los que pudieran derivarse de algunas declaraciones específicas— pueden considerarse sustancialmente coincidentes. El motivo no es otro que la decisión legislativa que en su caso se adopte requiere que se haya cumplimentado el requisito de la planificación previa mediante la aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Dicho más claramente, la capacidad normativa de los Parlamentos autonómicos se contrae a un ámbito —salvo excepciones— necesariamente reducido. El contenido ordinario de las declaraciones de espacios naturales protegidos no es otro que determinar el régimen específico aplicable en una determinada zona del territorio y ambos elementos quedan configurados precisamente por la labor de planificación previa llevada a cabo por el ejecutivo que, además, puede ser objeto de revisión ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Muchas de las críticas en contra de las declaraciones legislativas no sólo se deben a la confusión entre los conceptos de planificación y declaración, sino que muchos de ellas son fácilmente superables a la vista de los procedimientos de elaboración y aprobación de los PORN, sobre todo las que hacen referencia a la falta de intervención de los interesados en el procedimiento de declaración y a las escasas posibilidades de impugnación judicial de la declaración.

Esto es en teoría y lo normal, pues no es menos cierto que la declaración legislativa como tal no está sujeta a ningún condicionante más allá de la Constitución y nada impediría —aunque fuera como mera hipótesis— que se produjera un desajuste entre la previsión sobre los límites territoriales o regímenes aplicables contenida en los PORN y la finalmente recogida en la ley. Es decir, que se dejasen de incluir determinados espacios o que por el contrario se incluyesen otros no previstos inicialmente, o que se aplicase un régimen de protección distinto del propuesto. La posible divergencia entre el contenido del Decreto de aprobación del PORN y la ley de declaración en esos extremos, y la extremada dificultad que se aprecia para la impugnación de ésta última, favorecería la consideración de que la declaración se realizase por la Administración en exclusiva. De esta manera, parecería aconsejable que se incluyesen en un único texto normativo de naturaleza reglamentaria todas las previsiones que son consustanciales a la declaración de espacios naturales.

En atención a lo apuntado, cobra mayor peso el riesgo de que, en algunos supuestos, las declaraciones legislativas de los espacios naturales protegidos pudieran llegar a provocar lesiones específicas del principio de tutela judicial efectiva. El propio autor lo sintetiza cuando determina que son palmarias las dificultades para la defensa de los derechos de los particulares frente a las leyes y, especialmente, en el caso de las leyes singulares, ya que, por una parte, el siste-

ma constitucional no contempla un recurso de amparo directo contra este tipo de leyes y, por otra parte, las cuestiones de inconstitucionalidad presentan claras dificultades para cumplir los requisitos de la tutela judicial efectiva (pág. 223).

Por otro lado, siempre existe la posibilidad de que, a pesar de haberse optado por un sistema de declaración administrativa, se produzca una concreta declaración legislativa de un determinado espacio que justifique un tratamiento específico. Debe insistirse en el hecho de que tal hipótesis es perfectamente posible y de que, en principio, tal declaración actuaría al margen de las previsiones establecidas para supuestos ordinarios, y sólo podría ser revisada en juicio de constitucionalidad.

A pesar de lo expuesto hasta aquí, pueden destacarse aún algunos planteamientos en relación con la intervención de las Asambleas autonómicas en la fase de declaración de espacios naturales protegidos. Así, más allá de la mera legitimidad formal que atribuye en algunos casos a los Parlamentos de algunas autonomías la competencia para declarar determinados espacios naturales protegidos, se esconde el que podríamos denominar «incipiente activismo legislativo» en materia ambiental. La puerta entreabierta por la legislación estatal ha servido de cauce para que algunos Parlamentos autonómicos introdujeran la cuestión de la conservación y protección de los espacios que albergan relevantes recursos naturales en el momento político.

Pese a la tensión introducida en el sistema de fuentes —a la que ya se aludió—, y frente a las críticas acerca de la supuesta invasión de la «reserva de ejecución» en la materia, no puede desconocerse que ello ha supuesto el reforzamiento del principio constitucional contenido en el artículo 45 CE.

Si concedemos a la Constitución, al margen de otras lógicas consideraciones, el valor de norma directiva fundamental a la que deben acomodarse en sus actuaciones todos los poderes públicos con el objetivo último de realizar los principios y valores que propugna, se puede defender que la intervención de diversos Parlamentos autonómicos en el proceso de declaración de espacios naturales protegidos es constitucionalmente asumible.

Además, de acuerdo con la teoría que resalta del Derecho su dimensión de factor de cambio social, la intervención de los Parlamentos produciría un resultado beneficioso porque las leyes no sólo producen meros efectos de disciplina sobre las situaciones que regulan, sino porque constituyen cauces privilegiados para suministrar información y orientar la actividad de los sujetos públicos y privados. Con extraordinaria incidencia en este caso, las leyes cooperan activamente en la formación de una necesaria conciencia ambiental. Como apunta reiteradamente MARTÍN MATEO, «la salvación sólo puede venir por el Derecho que genere una sociedad concienciada» en materia ambiental.

Las declaraciones legislativas han permitido que los órganos representativos autonómicos aborden de manera directa la denominada «problemática ambiental» y han favorecido la celebración de debates públicos en los que se han puesto nuevamente a prueba los principios y criterios de ordenación ambiental.

Producto de ese debate político, se ha posibilitado la publicidad de las distintas concepciones que, en relación con la declaración de los espacios naturales y sobre su regulación general, sostienen los diferentes Grupos con representación parlamentaria. Asimismo, se ha posibilitado la incorporación, en su caso, de propuestas o iniciativas provenientes de dichos Grupos. Si se considera, como sostiene el autor, que la participación es un elemento fundamental para dotar de transparencia y legitimidad al proceso de declaración de los espacios naturales protegidos, no hay motivo alguno para cuestionar la intervención de los representantes políticos en el proceso de declaración, haciendo efectivo además el principio de democracia que caracteriza al procedimiento legislativo.

Por otro lado, la intervención parlamentaria ha facilitado desde un primer momento la consolidación de criterios proteccionistas frente a los evidentes intentos contrarios a la clasificación de ciertos espacios naturales. La actuación en estos casos de los órganos legislativos autonómicos ha supuesto un espaldarazo definitivo a la labor previa de clasificación llevada a cabo por los ejecutivos autonómicos respectivos. No puede desconocerse el hecho de que el consenso logrado y las mayorías articuladas con ocasión de los procesos legislativos de declaración han implicado la legitimación de los planteamientos más claramente favorables a la intervención proteccionista.

En relación con esto último, debe insistirse también en que a lo largo de dichos procesos se ha manifestado, aún con intensidad variable, la cristalización de auténticas expresiones de un renovado «interés general» en materia ambiental, frente a los intereses de ciertos individuos, colectivos o grupos organizados contrarios a la declaración. Pese a lo que se ha apuntado en alguna ocasión, el Parlamento no es más sensible a la influencia de determinados grupos de presión de lo que pueda serlo la Administración. Y aún en los casos en que ello pudiera llegar a producirse, la propia dinámica del procedimiento parlamentario, «el debate de lo público en público» —como ha dejado escrito BOBBIO—, permite, al menos, ponerlo al descubierto.

Apuntados los aspectos beneficiosos que la intervención parlamentaria puede traer consigo no puede desconocerse al mismo tiempo que las exigencias derivadas del principio de tutela judicial efectiva pueden hacer necesario un replanteamiento de la cuestión y aconsejar ceder a los ejecutivos respectivos la preponderancia en el procedimiento de declaración de espacios naturales.

Para el autor, sin embargo, la participación constituye el mejor argumento para decantar su preferencia por la forma de declaración por la Administración (pág. 181), y manifiesta su opinión favorable al principio de dualidad normativa, en virtud del cual mediante ley general debe establecerse el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos y por decreto singular efectuar cada una de las declaraciones de tales espacios.

El capítulo III, quizás el más importante del libro, se centra en los efectos de la declaración de un espacio natural protegido sobre los derechos de los particulares y, especialmente, sobre el derecho de propiedad. JIMÉNEZ

JAÉN inicia su exposición con un tratamiento general de este derecho y apunta el criterio de la función social como punto de enlace entre el interés público y el interés privado. Asimismo, aborda de manera expresa el estudio de los derechos de propiedad en el ámbito de los espacios naturales protegidos y configura una delimitación del derecho de propiedad territorial como una de las manifestaciones específicas del genérico derecho de propiedad. Dentro del marco de la propiedad territorial destacaría el estatuto propio de la propiedad natural, de naturaleza similar al de la propiedad urbana, al de la propiedad forestal o al de la propiedad rural, que tendría su cobertura en el artículo 45 de la Constitución.

Consecuentemente, ello permite introducir limitaciones al derecho fundamental de propiedad y consagra la posibilidad de que los particulares no puedan «usar y gozar» de la cosa de forma ilimitada sino bajo las directrices y con los límites que el legislador imponga con el fin último de proteger y conservar los recursos naturales. Este estatuto —a juicio del autor—, sirve de fundamento para la justificación de las diversas medidas que los poderes públicos adopten para limitar los derechos e intereses que confluyan en un espacio natural y concurre a diseñar, junto a las previsiones propias de la legislación urbanística, un conjunto de medidas destinadas a proteger, restaurar y mejorar dichos valores.

El autor participa de la idea de que la propiedad ha de ser un bien para el individuo pero también, en vista al bien común, para la sociedad. La intervención cada vez más acentuada de los diversos poderes públicos debe tender a limitar cada vez más el poder excesivo del propietario en aras a lograr el bien de la sociedad, en este caso, el disfrute de los recursos naturales en enclaves protegidos. Se rectifica con la construcción de este nuevo estatuto, el de la propiedad natural, el sentido absoluto del derecho de propiedad y se atiende a la utilidad o servicio que los distintos bienes prestan a la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, la construcción del estatuto de la propiedad natural debiera ser capaz de acoger no sólo las exigencias derivadas del régimen de los espacios naturales protegidos, sino también las resultantes de la normativa comunitaria y de las múltiples acciones de naturaleza internacional emprendidas por diferentes sujetos internacionales al amparo de convenios y en ejecución de programas de conservación de la naturaleza. Todas estas actuaciones implican la puesta en funcionamiento de técnicas de intervención de variada índole que se superponen a las previstas por las legislaciones estatal y autonómicas. Se echa en falta, por tanto, una mínima alusión a ello en el libro y un estudio, siquiera breve, de los problemas que pudieran plantearse con ocasión de la concurrencia de varios regímenes de protección sobre un mismo espacio.

Finalmente, el capítulo IV, y último, está dedicado al régimen de propiedad estatutaria y a la función social de la conservación de la naturaleza. En su inicio, el autor parte de la idea de que, al amparo del artículo 45 de la Constitución, la función social de los espacios naturales protegidos consiste en su «racional utilización». Como hemos expuesto, este mandato otorga habili-

tación a los poderes públicos para adoptar medidas de conservación, preservación y protección de los recursos naturales presentes en los espacios naturales protegidos, lo que permite introducir restricciones y limitaciones en las actividades y en los derechos que concurren en la zona afectada. Sobre la base de tal planteamiento, el autor desglosa las diferentes técnicas de intervención administrativa sobre la actividad de los titulares en el ámbito de los espacios naturales protegidos.

La exposición se inicia mediante el estudio de los diferentes tipos de usos contemplados por las legislaciones autonómicas sobre la materia —usos permitidos, usos prohibidos y los autorizables—, y continúa con el análisis de otros problemas, como los que pueden plantearse debido a la posible concurrencia de la autorización de medio ambiente con otras autorizaciones y licencias, la suspensión de las actividades sin autorizaciones y las licencias municipales y, tras estudiar detenidamente las sentencias 213/1988 y 148/1991 del Tribunal Constitucional, relativas a la suspensión de actos urbanísticos de las Corporaciones Locales por las Comunidades Autónomas, llega a la conclusión de que las medidas que estas últimas pueden adoptar para proteger un espacio natural limitan el ejercicio que estos entes ejercen sobre el territorio. El autor argumenta que cabe defender la suspensión autonómica de usos, obras o actividades en la materia con autorización local sobre la base de estas consideraciones: que no se trata de una competencia exclusiva sino concurrente, que no es un acto local definitivo que provoque la autorización definitiva y que la competencia autonómica se justifica por su conexión con el ámbito propio de interés de la Comunidad.

Por lo que respecta a las instituciones de la expropiación forzosa y de los derechos de tanteo y retracto, se examinan las garantías generales de la primera técnica y los problemas que se plantean en relación con las leyes singulares de expropiación. En este apartado se realiza un estudio de las diversas normas autonómicas que contemplan, a diferencia de la legislación básica estatal, no sólo la utilidad pública sino el interés social como causa de la expropiación y concluye afirmando que no existe limitación alguna para que las Comunidades Autónomas puedan establecer como causa de las expropiaciones a realizar en un espacio natural protegido tanto supuestos de utilidad pública como de interés social. Seguidamente se analiza el régimen jurídico de los otros derechos mencionados.

Igualmente, el autor analiza el régimen de la responsabilidad de la Administración y concluye admitiéndola para el supuesto de revisión o modificación del planeamiento que reduzca el aprovechamiento ya consolidado o que suponga la imposición de limitaciones singulares. Apunta que la modificación en el contenido de los derechos de propiedad por obra de la declaración de un espacio natural protegido con arreglo a la legislación urbanística general será indemnizable cuando supongan un cambio perjudicial del estatuto previo consolidado por el propietario y que se esté ejercitando. La obra concluye con un breve estudio sobre la técnica de evaluación de impacto ambiental y los espacios naturales protegidos.

A modo de conclusión puede reiterarse que la obra comentada constituye un estudio monográfico de especial interés y de utilidad evidente, cuya oportunidad debe ser puesta de manifiesto ante la ausencia de trabajos específicos similares. Animada por un espíritu de tratamiento exhaustivo de la materia, contribuye de forma realmente satisfactoria a explicar el régimen jurídico de estos enclaves naturales y se integra, por méritos propios, en el elenco de obras básicas de consulta en el marco de una disciplina que, como la del Derecho ambiental, apenas si ha iniciado su andadura.

Häberle, Peter:
***Teoría de la Constitución como ciencia
de la cultura***
Tecnos, Madrid, 2000, 161 págs.

La actividad científico investigadora de Peter Häberle le ha convertido en uno de los auténticos maestros del Derecho Público europeo. La obra que comentamos ofrece buena prueba de ello, pues constituye una excelente síntesis de toda una vida dedicada a la docencia y la investigación en la universidad. En efecto, nos encontramos ante un libro que condensa las aportaciones de quien puede considerarse pionero del nuevo Derecho constitucional común europeo y de una futura Universidad europea abierta, pluralista, crítica, tolerante e igualitaria. A todo ello hay que añadir, como recuerda en la introducción el prof. Emilio Mikunda Franco, a quien debemos la traducción de la obra, que Häberle no es un autor puramente teórico y desvinculado de la realidad sociopolítica, se trata, por el contrario de «un demócrata comprometido con los valores más genuinos de la democracia occidental», una persona ejemplar por sus valores humanos y su honradez intelectual (pág. 17).

En el libro, Häberle pone de manifiesto que el concepto «cultura» hace referencia al conjunto de las aportaciones parciales de las distintas ciencias y entre ellas la ciencia jurídica y, muy particularmente, el Derecho Constitucional. A juicio del autor, la Constitución desarrolla una función crucial en tanto coopera de modo decisivo a configurar una cultura capaz de proporcionarnos una visión integradora de la sociedad.

Como es bien conocido, Häberle centra sus reflexiones sobre la teoría constitucional en el pluralismo político como valor decisivo. El autor prescinde del Derecho Natural al entender que no contribuye a esclarecer las cuestiones nucleares de la teoría de la Constitución como, por ejemplo, las conexiones jurídico-funcionales recíprocas entre los órganos constitucionales. En efecto, la ambivalencia y los prejuicios propios del Derecho Natural ceden paso en el pensamiento del autor a conceptos de sólida elaboración doctrinal configurados en torno a la ideas de tolerancia, pluralismo y carácter abierto del

★ Profesor Titular de Derecho Constitucional.

texto constitucional. La Constitución debe posibilitar un proceso político libre y para alcanzar este objetivo habrá de ser sensible a los cambios fundamentales que tengan lugar en el propio seno de la sociedad. No hay que olvidar que la Constitución precisa ser sentida y defendida por la comunidad social como un elemento esencial de su propia cultura.

Entiende Häberle que la teoría de la Constitución tiene que contar con las fuerzas políticas y con diversos y complejos intereses sociales y ha de ratificarse con la conciencia cívica. La propia enseñanza de la Constitución ha de estar presidida por la tolerancia.

En el análisis de la Constitución resulta escasamente útil prescindir de los factores de tiempo y lugar. Cada Constitución habrá de ser estudiada en el marco de las circunstancias históricas concretas en las que se desenvuelve para poder llegar a determinar con acierto su significado y alcance. El tratamiento de los problemas desde un punto de vista meramente abstracto impide que podamos abordar abiertamente y con rigor las insuficiencias de una Constitución concreta vigente en un momento histórico determinado. Es necesario que la Constitución de cada momento sea real y efectivamente capaz de favorecer el desarrollo de la libertad y de la participación cívica plural en los asuntos públicos logrando asentar así una cultura democrática pluralista. No en vano el Derecho se presenta como un sector de la cultura que trasluce los propios valores de la sociedad. Por esta misma razón, resulta imprescindible que el jurista comprenda los problemas económicos y sociales de la comunidad a la que el Derecho trata de servir.

Como se advierte, si reparamos en el propio título del libro, el autor aborda las distintas formas técnico jurídicas de manifestación de la cultura en la Constitución: los objetivos educacionales y de formación, la protección y fomento de derechos y libertades culturales y la proclamación de objetivos de ámbito cultural en el preámbulo del propio texto constitucional. El preámbulo de la Constitución desempeña una función especialmente importante en la relación entre Constitución y cultura. Häberle define el preámbulo de la Constitución «como un rótulo «indicador» o «señalizador» político-cultural». De esta manera, las raíces científico-culturales más profundas de la Constitución se localizan en su preámbulo que actúa a modo de «mirador lingüístico y terminológico» del propio texto constitucional (pág. 97).

La cultura aporta a la Constitución un foro de diálogo interdisciplinar que evita el riesgo de exclusivismos territoriales de carácter empobrecedor. De este modo, la teoría de la Constitución en clave cultural aporta seguridad al propio Estado en la medida en que favorece la toma de conciencia popular sobre la trascendental función de la voluntad social de «realizar» la Constitución.

En efecto, a juicio de Häberle la Constitución es más que un conjunto de reglas normativas: es expresión de un cierto grado de desarrollo cultural, manifestación del legado cultural de la nación y fundamento de sus esperanzas y deseos (pág. 34). La teoría de la Constitución como ciencia de la cultura integra distintos elementos filosófico-sociales y un entorno histórico-cul-

tural y político. En realidad, la Constitución y la doctrina que de ella dimana forman parte de un todo cultural que en modo alguno debilita su validez ni genera confusión sino que, antes al contrario, pone de manifiesto el auténtico valor de su entorno histórico-cultural y político perfilando de esta manera sus raíces más allá del ámbito exclusivamente positivista. El sistema de valores y los elementos culturales básicos integran el marco referencial de la propia Constitución. Sin embargo, Häberle nos advierte de la necesidad de no confundir planos diferentes pues «si bien los textos jurídicos necesitan ser aclarados, profundizados y ampliados mediante el recurso de acudir a sus propios contextos culturales, no por ello deben dejar de ser bajo ningún concepto textos jurídicos (...) hay que evitar como sea que el texto jurídico se pierda en el proceloso océano de la cultura (...)» (pág. 104).

El autor se refiere, de manera especial, a la cultura europea como seña de identidad básica de la Unión. En efecto, a juicio del autor concurren en nuestro continente diferentes factores que avalan la consideración de Europa como legado histórico con entidad cultural propia. Estos factores pueden ser ordenados y sintetizados del modo siguiente:

- I. Las Sentencias de los Tribunales de Estrasburgo y Luxemburgo nos sitúan ante un tipo de Derecho que podríamos denominar, en la propia terminología häberliana, «Derecho fundamental o básico europeo» (pág. 109). Por lo demás, las propias bases constitucionales comunes a todos los Estados miembros de la Unión se configuran como principios generales del propio Derecho Comunitario.
- II. La promoción de la cultura y la riqueza histórica se perfila como una tarea compartida para los distintos pueblos de Europa en un horizonte de cooperación cada vez más estrecha entre ellos. El objetivo fundamental consiste en alcanzar una conciencia europea entendida como concepto científico-cultural.
Por lo demás, no cabe desconocer la existencia de una cultura jurídica europea, forjada a lo largo de la historia y que encuentra sus ejes en la filosofía griega y en la inigualable riqueza conceptual del Derecho Romano. Aunque Europa presente innegables señas de identidad es necesario (más que nunca en la actual situación de acogida masiva de inmigrantes) un espíritu de apertura que nos permita lograr un mundo más humano en el que se incrementen los lazos culturales de unión entre los pueblos.
- III. El carácter científico de la dogmática jurídica europea y la ciencia jurídico-comparatista. En el ámbito concreto del Derecho Constitucional merecen ser destacados los estudios dedicados a la compleja problemática de la interpretación constitucional o los avances logrados en la teoría de los derechos fundamentales.
- IV. La independencia del Poder Judicial. El Poder Judicial se configura como enteramente autónomo en el seno del Estado. De esta manera se hace posible que el ciudadano pueda depositar su confianza en el

Derecho como sistema eficaz de garantías frente a la arbitrariedad en el ejercicio del poder.

- V. La garantía del ejercicio de la libertad religiosa constituye también un fundamento genuino de la cultura jurídica europea. Este trascendental principio diferencia a Europa tanto frente a los regímenes islámicos fundamentalistas como en relación a los Estados totalitarios de todo signo.

En definitiva, en la cultura jurídica europea existen elementos compartidos que proporcionan a la Unión determinadas señas de identidad y una también innegable vocación universal y, simultáneamente, aspectos que dotan al sistema de una diversidad enriquecedora. En consecuencia, conviven en Europa la herencia cultural común y la variedad nacional. Al margen de esta realidad, Häberle aprecia que determinados problemas de la Unión Europea deben ser objeto de una profunda y renovada reflexión. En concreto, hace referencia el autor a tres cuestiones esenciales: el problema largamente denunciado del déficit democrático; el distanciamiento frente a la ciudadanía de las instituciones europeas y el exagerado componente burocrático de las estructuras comunitarias en detrimento del principio de subsidiariedad (pág. 121).

En suma, Häberle dedica esta obra a la exposición de una línea de pensamiento que ha marcado toda su trayectoria como investigador y docente y que cabe resumir en la idea de que la Constitución no es una norma cuyo estudio pueda quedar limitado a criterios técnico-jurídicos. Por el contrario, la Constitución presenta un importante componente cultural que la transforma en una realidad que debe ser plenamente «sentida» y «vivida» por la ciudadanía, sin que ello conlleve, en absoluto, prescindir de su innegable condición de norma suprema del ordenamiento jurídico. En consecuencia, la Constitución es norma pero es también, de modo muy significativo, expresión de una herencia cultural en constante evolución.

**Álvarez Carreño, Santiago M.:
*El Derecho de petición. Estudio
de los sistemas español, italiano, alemán,
comunitario y estadounidense*
Ed. Comares; Granada, 1999.
ISBN: 84-8444-087-7, 674 págs.**

La Constitución española de 1978 representa, sin hipérbole alguna, el hito más trascendente del Derecho Público español en el siglo XX, habiéndose convertido en estas dos últimas décadas en el punto de encuentro para la pacífica convivencia de todos los españoles. Un papel señero en la pujanza de la Constitución, como Norma Superior con potencial adecuado para ordenar la realidad cambiante de una sociedad moderna debe reconocérsele, sin duda alguna, a la capital aportación realizada por el Tribunal Constitucional, merced a la jurisprudencia emanada en este ya dilatado periodo, absolutamente imprescindible para discernir el alcance y sentido de la Constitución, haciendo de ella un texto vivo, flexible y dúctil.

Desde la perspectiva de la Ciencia del Derecho Público, la magnitud del sistema constitucional español ha exigido en estas dos últimas décadas un importante esfuerzo de comprensión y análisis doctrinal por parte de los juristas. En este sentido, una aportación tal como la Constitución de 1978 ha impulsado la publicación de innumerables monografías y artículos científicos que, desde muy diversos planteamientos, han intentado analizar las instituciones, normas y reglas configuradas por el Texto Fundamental y aplicadas, en ocasiones con un elevado grado de reelaboración dogmática, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Este desafío intelectual ha fructificado en la elaboración de un corpus de Derecho Constitucional y, en términos más generales, de Derecho Público patrio sin parangón en nuestra historia constitucional y de una calidad y fertilidad comparable a la ciencia iuspublicística de los países de la Unión Europea.

★ Profesor Titular de Derecho Administrativo Universidad de Murcia.

Sin embargo, esta eclosión de trabajos científicos sobre las principales instituciones y regulaciones constitucionales, como es lógico, no alcanza con plena uniformidad a todo el texto constitucional, subsistiendo ámbitos recónditos e inexplorados en cuanto a su alcance y posibilidades reales. Tal es el caso de uno de los derechos más añejos y primigenios en la historia del constitucionalismo, el derecho de petición, que en su vigente formulación constitucional, «Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley», es consagrado en el art. 29 de la Constitución, paradójicamente, la parte más tuitiva del Tit. I (sección 1ª, del capítulo II, «De los derechos fundamentales y de las libertades públicas»). El olvido en que parecía sumido este precepto constitucional se ha dilatado más de veinte años desde la aprobación de la Norma fundamental, hasta su desarrollo mediante la reciente Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, en cuya elaboración se advierte la influencia de este libro.

En este marco debe encuadrarse la obra del prof. ÁLVAREZ CARREÑO, que aborda desde múltiples perspectivas —histórica; de Derecho Comparado; desde las categorías del Derecho Constitucional pero, a la par, desde el ámbito más «concretizado» del Derecho Administrativo; analizando su configuración estatal pero, asimismo, desbrozando sus manifestaciones infraterritoriales; exponiendo su configuración común para las relaciones generales entre el poder público y los ciudadanos pero, además, analizando sus peculiaridades en las relaciones de sujeción especiales— el estudio monográfico del derecho de petición, con un rigor, exhaustividad y acopio de información tal, que bien puede afirmarse que el autor ha rescatado el derecho de petición del viejo baúl de los recuerdos para plantear, con todas sus luces y sombras, el papel de este secular instrumento constitucional configurado como derecho fundamental por la Constitución española. Ciertamente, como cualquier elaboración científica, el autor parte de la situación doctrinal existente en el momento de su investigación y, como destaca el prologuista de la obra, mención especial debe hacerse del libro del prof. COLOM PASTOR («El Derecho de petición»; Marcial Pons, 1997), en cuanto pionero en el estudio del instituto peticionario. Más recientemente, con posterioridad a la publicación de la obra recensionada, han aparecido algunos trabajos que retoman el análisis del derecho de petición, entre los que cabe destacar el del prof. FERNÁNDEZ SARASOLA («Un derecho residual: el derecho de petición en el ordenamiento constitucional español», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 58, 2000).

Con carácter general, debe ponderarse en el estudio llevado a cabo por el prof. ÁLVAREZ CARREÑO —quizá porque tiene su origen en la tesis doctoral con la que colacionó con las máximas calificaciones el grado de doctor europeo—, que estamos en presencia de lo que bien pudiera calificarse de trabajo de investigación básica o, dicho de otro modo, de Ciencia Jurídica en su estado más prístino y no, como es bastante usual en las publicaciones jurídicas de los últimos tiempos, de un obra de análisis aplicado debida a la

coyuntura de un nuevo texto legal que requiere de pautas hermenéuticas que encaucen el trabajo inmediato de los operadores jurídicos. Quiero con ello alzaprimar las premisas metodológicas adoptadas por el autor que le han conducido a un análisis científicamente completo de un instituto, como el derecho de petición, con una historia normativa tan dilatada y con una versatilidad difícil de advertir en su desarrollo y aplicación en los distintos sistemas jurídicos. En suma, a buen seguro, el lector que se acerque a esta obra encontrará la monografía más completa dedicada al derecho de petición, no sólo en nuestro país sino, sin exageración, en la cultura jurídica occidental. Obra, en fin, que no ciñe su alcance a las fronteras patrias sino que tiene una innegable vocación cosmopolita, habida cuenta la profunda investigación original y de primera mano efectuada por el autor en relación a los sistemas jurídicos que aborda, de tal modo que, como asimismo destaca el autorizado prologuista, el prof. ÁLVAREZ CARREÑO está llamado a ser un cultivador especialmente destacado del Derecho Público Comparado.

La obra del prof. ÁLVAREZ CARREÑO está estructurada en tres partes: la primera, dedicada a los ordenamientos europeos: italiano, alemán y comunitario (págs. 1-296); la segunda, al ordenamiento estadounidense (páginas. 297-395) y, la tercera, estudia monográficamente el ordenamiento español (págs. 397-628); para finalizar, como es característico en la investigación académica, con un apartado de conclusiones (págs. 629-645) y una completa y sumamente útil bibliografía, ordenada por capítulos (págs. 647-674). Mención aparte merece el prólogo a cargo del prof. MARTÍNEZ MARÍN, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Murcia y director de la tesis doctoral origen del libro que, en síntesis magistral, sitúa en sus justas coordenadas tanto el tema del libro, cuanto las vicisitudes académicas de la investigación como, en fin, al propio autor (págs. XXI-XXVII).

Las dos primeras partes de la obra se corresponden con el riguroso y extenso estudio comparado para el que el autor ha seleccionado aquellos ordenamientos que, habiendo tenido una influencia histórica en la realidad española, determinaron también las opciones constitucionales en 1978 y, en concreto, garantizaban el derecho de petición con el máximo rango normativo. Estas consideraciones, aun con la consecuencia de dejar fuera del estudio ordenamientos tan relevantes como el francés y el británico —de los que no obstante también se ofrecen sus líneas evolutivas esenciales en la materia—, determinaron la elección de los ordenamientos estudiados, que junto al estadounidense, configuran el bloque de Derecho Comparado.

En el análisis del sistema italiano, las referencias históricas, atendiendo a las especiales características de su historia constitucional, se centran, aparte de las menciones obligadas a los textos napoleónicos, en el artículo 57 del Estatuto Albertino que contiene un reconocimiento del derecho de petición en favor de los nacionales y extranjeros. Tras el régimen fascista, que consignó la incompatibilidad del derecho de petición con sus postulados totalitarios, el constituyente italiano de la postguerra decidió la inclusión del derecho de petición en el artículo 50 del nuevo texto constitucional. Este derecho públi-

co de naturaleza *sui generis*, en la consideración italiana mayoritaria, es diseñado de modo restrictivo, limitando tanto los legitimados activos para su ejercicio (ciudadanos italianos), como sus posibles destinatarios (Cámaras representativas), como su objeto (necesidades comunes). Sin embargo, a pesar de su carácter restrictivo y su poca relevancia práctica, el derecho de petición ha recibido una nueva garantía en los Estatutos regionales italianos y en la vida local. Asimismo, el autor constata como el derecho de petición, en su vertiente de instrumento de garantía de derechos e intereses, sigue jugando un papel relevante en las relaciones de especial sujeción penitenciaria y militar.

El ordenamiento alemán, cuya Ley Fundamental tanta influencia tuvo sobre la Constitución española de 1978, se estudia en el capítulo segundo. El derecho de petición goza de una larga tradición en el Derecho alemán y el estudio de su evolución constitucional atestigua un proceso de pérdida progresiva de relevancia, resultando significativo que, precisamente, durante el período nacionalsocialista su ejercicio fuese prohibido. En la actualidad, reconocido en el artículo 17 GG, la publicística alemana se divide entre quienes consideran el derecho de petición como un instrumento de participación política directa de los ciudadanos y quienes, por el contrario, le asignan una mera función de válvula de seguridad del sistema. La rigurosa investigación realizada por el prof. ÁLVAREZ CARREÑO permite afirmar que la necesaria introducción de elementos de participación democrática en el sistema alemán no puede ser conseguida mediante la interpretación ampliatoria del contenido de la petición sino, como afirma la mayoría doctrinal y el propio Tribunal Federal Constitucional, mediante la reforma constitucional.

El estudio del derecho de petición en los ordenamientos europeos hubiera quedado incompleto sin el análisis del ordenamiento comunitario. La progresiva integración de los Estados europeos en una estructura política superior ha supuesto la consagración de la petición como uno de los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea que, a diferencia de otros instrumentos semejantes previstos por el Derecho Internacional Público, adquiere un valor político innegable como elemento democratizador de unas instituciones que todavía tienen, en este sentido, un largo camino que recorrer. Esta peculiar funcionalidad del derecho de petición en el ordenamiento comunitario ha supuesto que del inicial y simple reconocimiento en el reglamento orgánico de su institución representativa haya sido consagrado al máximo nivel en los artículos 21 y 194 del TCE, tras las reformas operadas en Maastricht y Amsterdam. Sin embargo, en la configuración del instrumento peticionario gravitan, como destaca lúcidamente el prof. ÁLVAREZ CARREÑO, elementos que pueden incidir negativamente en su futuro desarrollo. Por una parte la exigencia de que el objeto de las peticiones afecte directamente al petionario, cláusula de cuya efectividad se puede dudar pero que desde luego expresa la voluntad de los redactores de los Tratados de orientar el derecho de petición hacia los instrumentos de protección de derechos y diluir su carácter político-democrático y, sobre todo, el nacimiento de la figura del Defensor de la Comunidad Europea en los artículos 21 y 195 E del propio TCE, que

puede hacer surgir un fuerte competidor al sistema de peticiones ante el propio Parlamento. En este sentido, las reticencias de la propia institución representativa sólo pudieron ser salvadas mediante la atribución a la propia institución de fuertes poderes en relación al nombramiento y estatuto del Defensor comunitario.

Junto al estudio realizado de los ordenamientos europeos, el prof. ÁLVAREZ CARREÑO ha aprovechado, con singular acierto, la fertilidad del método comparado para analizar un modelo diferente a los europeos occidentales pero que, por presentar una común extracción político-constitucional, permitiera la elaboración de consecuencias válidas y, por otro lado, constatar la plasticidad del derecho de petición por mor de la jurisprudencia constitucional. En este sentido, la garantía del derecho de petición en la Primera Enmienda de la Constitución estadounidense supone el reconocimiento de la funcionalidad del derecho durante el periodo colonial y, sobre todo, en los momentos revolucionarios finales que llevaron a la independencia. A partir de ese momento el derecho de petición fue un instrumento profusamente utilizado durante el siglo XIX para la resolución de grandes controversias sociales y políticas como fueron el debate sobre la esclavitud, la aprobación de las leyes de extranjería y sedición y otras que, si bien supusieron el reconocimiento del valor político del derecho, no implicaron una profundización en su comprensión dogmática.

El prof. ÁLVAREZ CARREÑO efectúa un minucioso análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que preferirá señalar la unidad de sentido de todos los derechos incluidos en la Primera Enmienda y elaborará una doctrina sobre su alcance y límites que supondrá la postergación del derecho de petición frente al de libertad de expresión. Sin embargo, este proceso general sufrirá fuertes matizaciones en relación a la jurisprudencia desegregacionista elaborada por la Corte WARREN a principios de los años sesenta. En efecto, en la Sentencia *Warner v. Louisiana* (1961) se reconoce que el derecho de petición garantiza la expresión del rechazo frente a determinadas acciones de los poderes públicos y de los particulares mediante acciones de protesta, que si bien infringen las normas sobre orden público escapan a su aplicación sancionadora por la presencia del derecho constitucional de petición. Esta misma jurisprudencia servirá para entender constitucionalmente protegidas las acciones del movimiento pacifista de los años sesenta que vieron protegidas sus actitudes como un válido ejercicio del derecho de petición en su vertiente simbólica.

Esta comprensión absolutista del derecho de petición como derecho carente de limitaciones legales a su ejercicio culminará, como demuestra el autor, con la denominada doctrina *Noerr-Pennington*, que implica que el ejercicio del derecho de petición hace inaplicables las sanciones derivadas de la legislación antitrust aun cuando con su ejercicio se dañe la libre competencia económica. Esta jurisprudencia ha alcanzado una interpretación extensiva tanto por el propio Tribunal Supremo como por los Tribunales inferiores que han obligado a la doctrina a elaborar criterios que la reconduzcan a los

límites generales que, para los derechos de la Primera Enmienda, ha elaborado la jurisprudencia estadounidense.

La última parte de la obra estudia ampliamente el derecho de petición en el ordenamiento español. En primer término, se analiza cumplidamente la historia constitucional patria. De este modo, el autor rastrea manifestaciones de este derecho ya en nuestra primera Carta constitucional, el Estatuto de Bayona de 1808, en su vertiente de protección de derechos individuales, en concreto, los de imprenta y el de libertad personal sobre cuya efectividad expresaron dudas tanto los propios convocados en la ciudad francesa como aquellos pocos autores que se han adentrado en su estudio. El estudio del derecho de petición en la Constitución gaditana nos sumerge de lleno en las luchas y contradicciones que implicó el intento de consolidar un régimen liberal en la España de comienzos del siglo XIX. En efecto, la Constitución de 1812 incluyó en su título X, titulado «De la observancia de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella», un precepto —el 373— que establecía que «todo español tiene derecho a representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución». A pesar de que varios y destacados autores niegan la identidad del derecho de representación con la petición, el prof. ÁLVAREZ CARREÑO fundamenta con rigor su efectividad garantista por cuanto se transforma en el instrumento preferente de defensa del orden constitucional. Además, su simple existencia permitió la aprobación de la única ley que lo regularía hasta la franquista de 1960, la Ley de 12 de febrero de 1822, en que se prescriben los justos límites del derecho de petición, enmarcada en la obra del Trienio liberal que intentó consolidar el edificio constitucional mediante la limitación de derechos constitucionales, tratando de satisfacer a los sectores más conservadores que, a pesar de todo, pugnarón por la vuelta del régimen absolutista.

El estudio del prof. ÁLVAREZ CARREÑO comprueba cómo a partir de ese periodo todavía se puede señalar la virtualidad del derecho de petición para contribuir a la consolidación de las prácticas parlamentarias en el Estatuto Real de 1834, como único instrumento puesto a disposición de los Estamentos para desarrollar autónomamente sus funciones de control sobre el Ejecutivo. Sin embargo, y a pesar de su repetida constitucionalización en las Constituciones decimonónicas y en la de 1931, el instrumento peticionario pierde de modo progresivo la incisividad jurídica y política de que gozó en los tiempos gaditanos. En concreto, el diseño de un auténtico Estado constitucional moderno durante la Segunda República relega la significación del instrumento peticionario a mero derecho-símbolo de la necesidad de comunicación directa entre los poderes públicos y los ciudadanos, como valor inherente a los sistemas democráticos.

Singular consideración merece al autor la configuración del derecho de petición durante el régimen franquista, tratamiento que se mueve en la dicotomía de la inicial recuperación y adaptación de las instituciones jurídicas del ya lejano Imperio español, por una parte, y la posterior creación de instrumentos garantistas en el marco del régimen autocrático que hiciera homolo-

gable el sistema jurídico español con los de su entorno. En este sentido, el derecho de petición aparece garantizado en el artículo 21 del Fuero de los españoles, disposición que sólo quince años después alcanzaría su plena efectividad con la elaboración y promulgación de la Ley, de 22 de diciembre de 1960, reguladora del derecho de petición. A pesar de la solemnidad con que se quiso rodear la primera ley de desarrollo de los derechos proclamados en el Fuero, su promulgación no supuso la esperada revitalización del derecho.

Una característica peculiar de la regulación franquista del derecho de petición, como destaca el autor, consiste en la inmersión de la figura en la regulación procedimental administrativa, pues ya la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956 dispuso, en su artículo 38, la obligación general y sin excepciones de resolución de todas las peticiones dirigidas a la Administración. Por su parte, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y la de Procedimiento Administrativo del año siguiente introducen la distinción entre las meras peticiones graciables y las fundadas en derecho, a los efectos de limitar la obligación de resolución tan sólo a las segundas, reduciendo las primeras a una mera obligación de cursar recibo.

El constituyente español de 1978 decidió la inclusión en el catálogo de derechos fundamentales de un instituto que, perteneciente a nuestra tradición constitucional, había sido desposeído de las potencialidades que, en los momentos específicamente revolucionarios o de profundas convulsiones políticas y sociales, había demostrado. En efecto, la aprobación de la Constitución española confirma la tradición histórica al garantizar en el primer apartado de su artículo 29 que «Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley». El propio texto constitucional sanciona una modalidad específica del derecho fundamental al señalar en su artículo 77 que «Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas». Sin embargo, como subraya el prof. ÁLVAREZ CARREÑO, este énfasis del texto constitucional no ha provocado, ni de lejos, su renovación dogmática prefiriendo la doctrina señalar su carácter anticuado y explicando su existencia constitucional como un simple tributo a la tradición o, más gravemente, a la simple contingencia de un descuido del constituyente.

Llegados a este punto, la lectura del libro permite afirmar que la petición en nuestro sistema jurídico no constituye ni un instrumento procedimental para la garantía de derechos e intereses legítimos —excepto en el seno de las relaciones de especial sujeción—, ni un derecho para la participación política directa de los ciudadanos, sino que representa una posibilidad mínimamente condicionada de relacionarse directamente con los poderes públicos para expresar cualquier tipo de queja o sugerencia ciudadana y cuyos efectos, más allá de los pertenecientes a la naturaleza esencial del mismo —obligación de respuesta por los destinatarios—, se sitúan fuera de una análisis estrictamente jurídico como el realizado.

Ahora bien, las intensas modificaciones que sobre las normas que lo venían regulando ha supuesto la aprobación del texto constitucional, llevaron al autor a postular la elaboración de una nueva Ley Orgánica en la que debían despejarse definitivamente ciertas dudas e incomprensiones doctrinales y jurisprudenciales. En primer lugar, se debe garantizar la obligación de respuesta a las peticiones tal y como indirectamente ha recordado la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En segundo lugar, debe extenderse a los extranjeros la posibilidad de su ejercicio, así como aclarar las dudas que todavía subsisten en relación a la capacidad peticionaria de los menores de edad. En tercer lugar, merece especial interés la convicción del autor sobre el relevante papel que puede jugar el derecho de petición como medio de participación democrática, situándose como un *tertium genus* entre la pura representación y las instituciones de democracia directa. En este sentido, el prof. ÁLVAREZ CARREÑO, apeló al legislador orgánico para que diera un paso adelante en su comprensión actual, dotando de un mayor contenido obligacional para los poderes públicos destinatarios a las peticiones que colectivamente les dirijan los ciudadanos. Así, a juicio del autor, se debía anudar una reforzada necesidad de motivación de la respuesta a las peticiones, que en un número por determinar, dirijan los ciudadanos a las principales instituciones del Estado. Además, se debían prever mecanismos mediante los cuales los peticionarios, a través de representantes, pudieran recibir audiencia de dichos órganos para poder exponer el contenido de la petición y ver satisfecho así de un modo efectivo su derecho constitucional a comunicarse directamente con los poderes públicos. Esta «petición colectiva cualificada», de la que se encuentran ya ejemplos en la normativa local española e italiana, convertirían el anticuado derecho de petición en un mecanismo hábil para facilitar la participación ciudadana en un Estado democrático. Asimismo, la Ley Orgánica debía también establecer claramente los límites de la regulación del derecho que se lleva a cabo en los niveles regional y local que, como se ha puesto de manifiesto en el estudio, presentan a veces desviaciones graves sobre el contenido constitucional del derecho. En suma, para el prof. ÁLVAREZ CARREÑO el derecho de petición, cuestionado en su misma existencia y funcionalidad en todos los ordenamientos estudiados, puede todavía desempeñar un papel no desdeñable como válvula de seguridad que permita la expresión pacífica de las quejas y agravios ciudadanos y como derecho-símbolo recuerda la necesidad de un contacto directo entre los ciudadanos y los poderes públicos. En este sentido, la reciente Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, viene a recoger, en buena medida, las soluciones y propuestas aportadas en esta fructífera investigación.

El lector que se acerque a la obra sobre el derecho de petición del prof. ÁLVAREZ CARREÑO encontrará la monografía más completa, rigurosa y exhaustiva sobre dicho tema. Escrita con una claridad encomiable fruto de largos años de estudio de innumerables materiales: históricos, parlamentarios, legislativos, jurisprudenciales, doctrinales, en relación con cada uno de los sistemas jurídicos abordados —lejos, pues, de las referencias indirectas al Dere-

cho Comparado para salvar ciertos compromisos académicos— y de pausada reflexión a fin de construir un discurso científico, objetivo y ponderado, que nada tiene en común con la yuxtaposición de materiales no infrecuente en ciertas publicaciones. En definitiva, una obra excelente, fiel reflejo de las mejores virtudes universitarias y que augura un papel señero al prof. ÁLVAREZ CARREÑO en la Ciencia patria del Derecho Público.

Para terminar, desde estas páginas especializadas, encarecemos vivamente la lectura de la obra del prof. ÁLVAREZ CARREÑO, que no sólo proporcionará al lector un análisis holístico de un instituto jurídico secular, como es el derecho de petición, sino que posibilitará el conocimiento de cuestiones y principios fundamentales que cimentan los sistemas constitucionales más representativos del orbe occidental. Sin duda, la lectura del libro será enormemente fructífera, como es propio de aquellas obras —por desgracia, no demasiado frecuentes—, que conciben la investigación jurídica a partir de premisas estrictamente científicas, en las antípodas de la glosa de urgencia que lamentablemente impone el desbocado desenfreno de un legislador economista.