

ASAMBLEA

REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID



Número 3 • Junio 2000

SUMARIO

I. TEMA DE DEBATE

- Peces-Barba Martínez: *Sobre el valor de la ley y el gobierno de las leyes.*

II. ESTUDIOS

- De la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo: *Responsabilidad del Estado legislador y poder legislativo autonómico.*
- Rolla, Giancarlo: *La actual problemática de los derechos fundamentales.*
- Carlo Bueso, Juan B.: *Democracia y tecnocracia: a propósito del voto electrónico.*

III. NOTAS Y DICTÁMENES

- Del Pino Carazo, Ana: *El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: veinte años de Jurisprudencia constitucional.*
- Cid Villagrasa, Blanca: *La Administración Parlamentaria.*
- Rozás Valdés, José Andrés: *El procedimiento presupuestario americano.*

IV. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- Arévalo Gutiérrez, Alfonso: *La IV Legislatura de la Asamblea de Madrid (1995-1999).*

V. DOCUMENTACIÓN

- Marazuela Bermejo, Almudena y Nieto Lozano, Ángeles: *Las Mociones en la Asamblea de Madrid.*

VI. RECENSIONES

- Arévalo Gutiérrez Alfonso: *La Constitución día a día, de José María García Escudero y María Asunción García Martínez.*
- Elvira Perales, Ascensión: *Tres modelos de manual de Derecho Comunitario, de Denys Simon, Joël Rideau y Jean-Claude Gautron.*
- Fonseca Ferradis, Fernando: *Manual de Derecho de la Edificación. Instituciones básicas, de M.ª Nieves de la Serna Bilbao.*
- Torres Valverde, Enrique: *Los delitos relativos a la ordenación del territorio, de José Antonio Domínguez Luis y Esteban Farré Díaz.*
- Rodríguez-Patrón Rodríguez, Patricia: *Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht —eine funktionell-rechtliche kompetenzabgrenzung—, de Nina-Luisa Siedler.*
- Otonín Barrera, Fernando: *La potestad normativa del Municipio español. Ordenanzas, Reglamentos, Planes Urbanísticos, Normas, de Enrique Sánchez Goyanes.*
- Serrano Molina, Alberto: *La responsabilidad por vicios en la construcción. Análisis del artículo 1.591 del Código Civil, de Pablo-José Abascal Monedero.*
- González Ramos, César: *Estado y Cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución española, de Marcos Vaquer Caballería.*

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

3

Junio
2000

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
- Silvia 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-progresistas de 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 Cavero Lataillade
- José Antonio Escudero López
- Manuel María 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

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

DIRECTOR

- Pablo García Mexía
Secretario General de la Asamblea de Madrid

SUBDIRECTOR

- Alfonso Arévalo Gutiérrez
Letrado. Secretario General Adjunto y Director de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

SECRETARIA

- Almudena Marazuela Bermejo
Letrada. Directora de Análisis y Documentación 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 95 74. Fax: 91-779 95 08.
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. Las comunicaciones con la Revista podrán canalizarse por medio de las siguientes direcciones de e-mail: aarevalo@asambleamadrid.es y amarazuela@asambleamadrid.es
5. 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

PECES-BARBA MARTÍNEZ, GREGORIO: <i>Sobre el valor de la ley y el gobierno de las leyes</i>	3
--	---

II. ESTUDIOS

DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, TOMÁS : <i>Responsabilidad del Estado legislador y poder legislativo autonómico</i>	19
ROLLA, GIANCARLO: <i>La actual problemática de los derechos fundamentales</i> . . .	43
CANO BUESO, JUAN B.: <i>Democracia y tecnocracia: a propósito del voto electrónico</i> .	63

III. NOTAS Y DICTÁMENES

DEL PINO CARAZO, ANA: <i>El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: veinte años de Jurisprudencia constitucional</i>	83
CID VILLAGRASA, BLANCA: <i>La Administración Parlamentaria</i>	125
ROZÁS VALDÉS, JOSÉ ANDRÉS: <i>El procedimiento presupuestario americano</i> . .	151

IV. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: <i>La IV Legislatura de la Asamblea de Madrid (1995-1999)</i>	181
---	-----

V. DOCUMENTACIÓN

MARAZUELA BERMEJO, ALMUDENA y NIETO LOZANO, ÁNGELES: <i>Las Mociones en la Asamblea de Madrid</i>	208
---	-----

VI. RECENSIONES

ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: <i>La Constitución día a día</i> , de José María García Escudero y María Asunción García Martínez	257
ELVIRA PERALES, ASCENSIÓN: <i>Tres modelos de manual de Derecho Comunitario</i> , de Denys Simon, Joël Rideau y Jean-Claude Gautron	277
FONSECA FERRANDIS, FERNANDO: <i>Manual de Derecho de la Edificación. Instituciones básicas</i> , de M. ^a Nieves de la Serna Bilbao	285
TORRES VALVERDE, ENRIQUE: <i>Los delitos relativos a la ordenación del territorio</i> de José Antonio Domínguez Luis y Esteban Farré Díaz	293
RODRÍGUEZ-PATRÓN RODRÍGUEZ, PATRICIA: <i>Gesetzgeber und Bundesverfassungsgercht —eine funktionell-rechtliche kompetenzabgrenzung—</i> , de Nina-Luisa Siedler	303
OTONÍN BARRERA, FERNANDO: <i>La potestad normativa del Municipio español. Ordenanzas, Reglamentos, Planes Urbanísticos, Normas</i> , de Enrique Sánchez Goyanes	307

SERRANO MOLINA, ALBERTO: <i>La responsabilidad por vicios en la construcción. Análisis del artículo 1.591 del Código Civil</i> , de Pablo-José Abascal Monedero .	311
GONZÁLEZ RAMOS, CÉSAR: <i>Estado y Cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución española</i> , de Marcos Vaquer Caballería	315

I

TEMA DE DEBATE

Sobre el valor de la ley y el gobierno de las leyes

El poder personal del monarca será la expresión de la legitimidad de ejercicio de la monarquía absoluta, que está presente en todo el mundo europeo a principios del siglo XVIII. La evolución hacia las formas y reglas del Estado liberal, que pondrán fin a ese poder personal, se producirá por el aumento del valor de la ley, la consideración de la ley como expresión de la razón, como forma de eliminar la arbitrariedad y los privilegios y como expresión de la igualdad cívica.

El objetivo final seguirá siendo la libertad y la igualdad limitada, desde el marco del contractualismo.

Cuando los revolucionarios franceses constituyeron «El club de los nomófilos», en la antigua capilla de Santa María del Barrio de Saint-Antoine, estaban expresando esa pasión por la ley como garantía de la libertad, y también y, al tiempo, señalando el valor del Parlamento como centro de producción de las leyes. Era el último eslabón en el siglo XVIII, de todo un proceso que lleva desde Bodino a señalar como primera función del soberano la de producir las leyes, a identificar a Derecho con Ley, y a otorgar a la ley el monopolio de la producción normativa. Hasta llegar a Kant y a su idea del Estado jurídico, el auge de la ley se explica por ser expresión de la razón, por responder a la demanda de certeza y seguridad, frente el particularismo jurídico del mundo medieval, heredado por el Estado absoluto, y por constituir un elemento decisivo para la unidad y la homogeneidad política y jurídica. Esta nomofilia ilustrada conducirá al constitucionalismo en el Derecho público y a la codificación en el Derecho privado. El arte de legislar supondrá todo el esfuerzo intelectual para proporcionar mejores leyes y someterlas al dictado de la razón, como «voluntas rationae animate». Desde ese estatuto de racionalidad la ley será para los ilustrados el único camino para la libertad política y también expresión de la igualdad de todos ante ella.

El arte de legislar¹ en el siglo XVIII será la reflexión para producir buenas leyes que tiene su expresión en las reflexiones de una serie de autores, espe-

* Catedrático de Filosofía del Derecho. Rector de la Universidad Carlos III de Madrid.

¹ *Vid.* sobre este tema el excelente artículo de Virgilio Zapatero «El Club de los Nomófilos» en «Cuadernos de Derecho Público» número 3 (enero-abril 1998) pp. 61 a 94.

cialmente de Montesquieu cuyo «Espíritu de las leyes» se convierte en el modelo para los ilustrados. También supone una valoración y una reflexión sobre el valor eminente de la ley y sobre su idoneidad para alcanzar los objetivos del contrato social. Otros autores ilustrados como Muratori, Filangieri, Schmidt, D'Avenstein, Mably, Linguet, y también Rousseau harán el elogio de la ley, y la señalarán, con sus matices y diferencias respecto de Montesquieu, como el cauce para la organización de las sociedades y para la regulación de los derechos del hombre. En la enciclopedia las voces «legislador», «ley» y otras recogen esta mentalidad que se impone sobre el valor eminente de la ley.

Quizás el mayor esfuerzo de la reflexión sobre la ley en el siglo XVIII, tan importante y tan extenso, por otra parte, es el intento de integrar razón y voluntad en la teoría de la legislación, superando la antigua polémica de la contradicción entre voluntarismo e intelectualismo presente en el pensamiento clásico y en la Edad Media. La ley sería la mediadora que devolvería la diferencia insalvable entre el poder legítimo y el Derecho racional, porque éste sólo actuaría por medio de la ley. Es el Estado de Derecho, como gobierno de las leyes, por las leyes, y bajo las leyes. Sólo cuando se da este último pasa del sometimiento del poder a las leyes, se puede decir que está completamente desarrollado el intento. La ley será el vehículo de la racionalidad, la libertad, el objetivo a alcanzar, y los derechos el contenido que otorga racionalidad a las leyes. Por eso la libertad sólo será posible a través de la ley. Se debe en este sentido recordar la aguda reflexión de Montesquieu en «L'Esprit des Lois»: «La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent, et si un citoyen pouvait faire ce qu'elles défendent, il n'aurait plus de liberté, parce que les autres auraient, tout de même ce pouvoir...»². Esta consideración es una consecuencia también del sentido del contrato social superador del estado de naturaleza, donde todos tienen poder y no existe ningún poder superior, por encima de los miembros de la comunidad que viven en ese estado. La ley es producto del poder que se crea y la garantía de la eficacia de los derechos naturales, que se convierten en derechos jurídicos: los derechos humanos. Por eso sólo la libertad y sus contenidos que son los derechos se actúa por medio de la ley. Si se pudiese hacer lo que la ley prohíbe, volveríamos al estado de naturaleza. Así, como dice Kant, el Derecho que en ese tiempo es tanto como decir la ley, es una coordinación de libertades.

De todas formas, sólo en este siglo XVIII se dan los elementos necesarios para la afirmación y la justificación de la primacía de la ley, frente a la inseguridad del pluralismo de fuentes, el *ius commune*, los Derechos especiales y locales, las costumbres y su amplio arbitrio judicial para interpretar aquel bosque complejo de normas heterogéneas y por eso frente a la inseguridad se

² «La libertad es el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten; y si un ciudadano pudiera hacer lo que prohíben, no habría libertad, porque los demás tendrían igualmente ese poder...» «L'Esprit des Lois». Primera Parte XI-3. «Ce que c'est que la liberté». En edición de Obras Completas de Du Seuil. París, 1964. p. 586.

reclamarán soluciones, especialmente por la burguesía, y se llegará a la valoración de la ley³.

El elogio de la ley, como instrumento de razón y de organización de la sociedad encuentra en Montesquieu un defensor privilegiado. No sólo pretende describir las influencias externas que van a condicionar a las leyes, sino que pretende también orientar al legislador. Es fundamental esclarecer y orientar, dirá en el Prefacio de *«L'Esprit des Lois»*, serán necesarias las luces para superar la ignorancia, y se considerará el más feliz de los mortales si pudiera aportar buenas razones para que los ciudadanos amasen a sus leyes y las obedeciesen. Por eso aporta razones para hacer buenas leyes, y las encuentra en la naturaleza y en las aportaciones de las ciencias. Como dice Zapatero, Montesquieu se plantea la necesidad de conocer la técnica social del Derecho, y de estudiar la eficacia, es decir, tener en cuenta las actividades necesarias para componer las leyes. Porque las leyes tienen el límite de la naturaleza, que «traza la raya que determina lo humanamente imposible, pero ni el clima, ni la pereza humana, ni la ignorancia, ni los errores, ni las pasiones, son obstáculos y el buen legislador lo que hace es corregir con las leyes esas situaciones»⁴. El punto de partida es, una vez más, el espíritu de moderación con que arranca el libro XXIX. Especialmente en ese libro se ocupa Montesquieu de recordar ciertos elementos que se deben tener en cuenta para hacer las leyes. Es la racionalidad instrumental que se ha de respetar y practicar en el arte de legislar. Pero además de esas reglas debe existir una racionalidad formal que afecte a la calidad técnica del lenguaje normativo. En el primer ámbito, en el de la racionalidad instrumental, Montesquieu recuerda varias experiencias históricas de las que se desprenden enseñanzas útiles para elaborar las leyes:

Cuando una ley no es trabajada a fondo su resultado puede ser contrario al objetivo que se había propuesto (capítulo 4). Es una observación que afecta sobre todo al ámbito de la eficacia de la ley.

Cuando se trasplanta una ley de un país a otro, pretendiendo obtener los mismos resultados, el objetivo puede fracasar, porque los contextos históricos y sociales sobre los que opera son diferentes (capítulo 6). Es necesaria prudencia para utilizar una ley en otra cultura política y jurídica (capítulo 7). En este supuesto también se afecta la eficacia.

A veces leyes que parecen idénticas no tienen la misma razón o justificación (capítulo 8). En ese caso está afectada la justicia de esas normas.

A veces, por el contrario, leyes que parecen contrarias derivan del mismo espíritu (capítulo 10). También esta observación afecta a la justicia de las normas.

Como las leyes están hechas para una determinada sociedad con sus leyes políticas, cuando se quiere trasplantar esa ley a otra sociedad sería positivo que se examinase previamente si esta nueva sociedad tiene las mis-

³ Para la valoración de esa fractura y complejidad del Derecho en los inicios del siglo XVIII. *Vid.* Giovanni Tarello «Storia della cultura giuridica moderna». Vol. I. Assolutismo e Codificazione del Diritto. Il Mulino. Bolonia, 1976. pp. 69 y ss.

⁴ *Vid.* Virgilio Zapatero «El club de los nomófilos», citado p. 70.

mas instituciones y la misma organización política (capítulo 13). En este caso las consecuencias de esta observación afectarían a la eficacia de las normas.

- a) Consecuencia de lo anterior es que no hay que desvincular a las leyes de las circunstancias en que han sido creadas (capítulo 14). Es de nuevo reflexión sobre la justicia de las normas.
- b) En las leyes que contienen sanciones o la ejecución de penas, en cuanto afecta a la seguridad y a la libertad de los ciudadanos, su aplicación debe hacerse con publicidad, es decir, «en presencia de los ciudadanos» (capítulo 15). Es la misma idea que Kant formulará de que las normas que afectan a los derechos de los demás, cuya máxima no sea susceptible de publicidad son injustas⁵. Estamos ante un ámbito que afecta a la justicia como seguridad.

En cuanto a la racionalidad formal, que Montesquieu formula como «Cosas a observar en la elaboración de las leyes». Aquí Montesquieu abandona la descripción y se introduce en el campo de la prescripción con máximas que sirven para los legisladores en general y no para un legislador concreto. Estamos en reglas que se sitúan en el ámbito de la validez, aunque también pueden incidir en la eficacia y en la justicia formal o seguridad jurídica⁶.

El estilo de las leyes debe ser conciso, deben ser un modelo de precisión.

El estilo de las leyes debe ser simple, y se entienden mejor las leyes con lenguaje directo que con lenguaje retórico, inflado y rimbombante.

Es fundamental que las palabras de las leyes, el lenguaje normativo, diríamos hoy, despierten en todos los hombres las mismas ideas. Deben huir de la vaguedad y de la ambigüedad que genera inseguridad en los destinatarios y dificulta la eficacia.

Cuando la ley quiera fijar cualquier criterio, debe evitar hacerlo en función del precio del dinero que es variable: «Mil causas, dirá Montesquieu, cambian el valor de la moneda, y con la misma denominación no tenemos la misma realidad».

Cuando se ha fijado en la ley los contenidos claros, hay que evitar las cláusulas abiertas del estilo de «y aquellos otros que desde siempre han juzgado los jueces reales...». No hay que volver a expresiones vagas que conduzcan a la arbitrariedad.

En las leyes hay que razonar de la realidad a la realidad y no de la realidad a la idealidad (à la figure) o de la idealidad a la realidad.

⁵ Vid. E. Kant «La Paz Perpetua». Tecnos, Madrid. 2.^a Edición 1989 pp. 61 y 62.

⁶ Estas reglas se encuentran en el libro XXIX, capítulo 16 «Choses a observer dans les composition des Lois». En las obras completas de Du Seuil, citadas, figuran en pp. 753 a 755. Condorcet escribe unas «Observaciones de Condorcet sobre el libro XXIX del Espíritu de las leyes», publicado en los comentarios de Destut de Tracy sobre «El Espíritu de las Leyes» publicado en español en Imprenta, Librería y litografía del *Diario de Córdoba*, 1877.

Las leyes deben plantearse desde la igualdad formal. «...Una Ley de Constantino prescribe que el testimonio único de un obispo es suficiente sin oír a otros testigos. Ese príncipe tomaba el camino rápido, juzgaba los asuntos por las personas y a las personas por sus dignidades».

Las leyes no deben ser sutiles; están hechas para personas de mediana inteligencia. No son una construcción de lógica, sino la simple razón de un padre de familia.

No se deben modificar las leyes sin una razón suficiente, los cambios injustificados generan inseguridad.

Cuando hay que justificar o explicar una ley, las razones tienen que ser dignas de la misma.

Las presunciones de la ley valen más que las presunciones de los hombres. Cuando el juez presume los juicios se convierten en arbitrarios. Cuando la ley presume, ofrece al juez una regla fija.

Como las leyes inútiles debilitan a las leyes necesarias, así las leyes que se pueden eludir o incumplir debilitan a la legislación, al conjunto del ordenamiento, diríamos hoy.

Una ley debe cumplir sus objetivos, alcanzar sus efectos y no se puede derogar singularmente, por una convención particular.

Las leyes han de adecuarse a la naturaleza de las cosas, no pueden regular ni lo imposible, ni lo necesario.

Las leyes deben tener un cierto candor «hechas para castigar la maldad de los hombres, deben tener ellas mismas la más grande inocencia posible...».

Las leyes para Montesquieu eran el instrumento racional para el gobierno de los hombres y para la existencia de la libertad y de la seguridad jurídica. No se trataba sólo, con el arte de la legislación de hacer leyes técnicamente perfectas, con formas y con lenguaje preciso, sino de orientar, desde el espíritu de la Ilustración sobre la posibilidad de leyes justas. Por eso luchó contra las leyes penales injustas, para simplificar los procedimientos civiles y penales, criticar la tortura, en definitiva, para ofrecer unas pautas ilustradas para el gobierno, desde una perspectiva moderada. Por eso su nomofilia tampoco era ilimitada. Al final del libro XXIX, en el capítulo 19, dedicado a los legisladores dirá: «Las leyes encuentran siempre las pasiones y los prejuicios del legislador. A veces los atraviesan y se impregnan de ellos, otras veces se quedan en ellos y se les incorporan...». Es un aviso para entusiasmos desmedidos que coloca a esas leyes en su sitio como obra humana. De todas formas el gigantesco esfuerzo de Montesquieu para comprender el papel central de la ley en el iluminismo político y jurídico deja una rica herencia, al menos en tres temas: la vinculación de la libertad con la ley, la creencia en la posibilidad de una ciencia de la legislación, es decir en la posibilidad de que el legislador pueda legislar de acuerdo con la ciencia, y la dependencia de la legislación privada y penal de la Constitución. Ideas que desarrollará el pensamiento contemporáneo y posterior y que tendrán una enorme influencia en la cultura política y jurídica liberal y democrática⁷.

⁷ Vid. sobre este tema Giovanni Tarello «Storia della cultura giuridica moderna. Vol. I Assolutismo e codificazione del Diritto». Il Mulino. Bolonia, 1976, pp. 296 y ss.

Encontramos trazos de esta influencia y de la nomofilia resultante ya en Federico II de Prusia en su discurso ante la Academia de Ciencias de Berlín «... la dissertation son les raisons d'établir ou d'abroger les lois» de 1750⁸, en Voltaire, en Beccaria, en Filangieri, en la Enciclopedia. Desde sus perspectivas, otros autores como Rousseau o Kant también sitúan a la ley en el centro del debate⁹.

Voltaire, que no era un jurista, sin embargo trata esos problemas que estaban en la conciencia ilustrada y resalta el valor de la ley. Es el Derecho nuevo que supera las instituciones del antiguo régimen. Así conviene recordar el consejo que se desprende de la voz «Lois» de su «Dictionnaire Philosophique: ¿Queréis tener buenas leyes. Quemad las vuestras y haced otras nuevas? En la voz «Gobierno de» ese mismo «Diccionario Filosófico», en la Sección VI «Tableau du gouvernement Anglais», dirá ...»Ser libre es no depender, sino de la Ley»¹⁰. En su poema sobre «La Ley Natural», en su cuarta parte, en verso, hace Voltaire una reflexión sobre la neutralidad religiosa de la ley, sobre su generalidad y abstracción, que él llama «universalidad» y sobre la igualdad.

«Le marchant, l'ouvrier, le prêtre, le soldat,
Sont tous également les membres de l'Etat...
...Et les civiles lois, par un autre bien
Ont confondu le prêtre avec le citoyen.
La Loi dans tout l'Etat doit être universelle:
Les mortels, quels qu'ils soient sont égaux devant elle...»

Como se ve son las ideas comunes en la Ilustración sobre el valor de la ley¹¹. En «Idées republicaines» que publicará Voltaire en 1762, tras la aparición de «El contrato social», de Rousseau, desarrollará las mismas ideas: «El Gobierno civil es la voluntad de todos ejecutada por uno o por varios, en virtud de las leyes...»(XIII); «...Los magistrados no son los amos del pueblo, son las leyes las que mandan.»(XXXIV); «Un tribunal debe tener leyes fijas tanto para los asuntos criminales como para los civiles». (XXXIX)¹². No es concebible una vida social sin normas legales, porque «la ley crea ciudadanos», y porque la verdadera libertad, que es la meta de la humanidad consiste en vivir

⁸ Vid., el texto en Oeuvres de Frederic II. Roi de Prusse. Vol II pp. 3 y ss.

⁹ Incluso Linguet, que critica a Grocio, a Pufendorf y a Montesquieu en su *Théorie des Lois Civiles*. (1767) inicia el Libro I, de su Tratado que titula «De l'utilité des Lois» con un capítulo I. «Pourquoi l'homme a besoin des Lois». (Vid. la edición en Corpus des Oeuvres de philosophie en langue française. Fayard. París, 1984.

¹⁰ Vid. el texto en «Extraits des Philosophes du XVIIIème siècle». Ed. Garnier. París, 1964.

¹¹ «El comerciante, el obrero, el cura, el soldado, son todos, igualmente miembros del Estado... Y las civiles leyes, por otro lado, confunden al cura con el ciudadano. La ley, en todo el Estado debe ser universal. Los mortales, sean cuales sean, son iguales ante ella». Vid. «Poème sur la loi naturelle». Cuarta parte. «C'est au gouvernement à calmer les malheureuses disputes de l'école qui troublent la société». En Voltaire «Melanges». Bibliothèque de la Pleiade. N.R.F. Gallimard. París, 1961 p. 287.

¹² En edición citada pp. 503 y ss. Hay edición castellana en Voltaire «Opúsculos satíricos y filosóficos». Prólogo de Carlos Pujol. Traducción y Notas de Carlos R. de Dampierre. Alfaguara. Madrid, 1978 pp. 274 y ss.

bajo las leyes y no depender más que de las leyes. En concreto ése es el sentido del número XX de los «Pensamientos sobre la Administración Pública, donde sostiene también que «... los hombres son, pues, iguales en lo esencial, aunque representen en la escena, papeles diferentes», (XXIV) y que «...El mejor Gobierno parece ser aquel en el que todos los estamentos están igualmente protegidos por la ley...». Beccaria, para evitar los delitos propugnaba leyes claras y simples y Filangeri sostenía que así como en los gobiernos despoticos los hombres mandan, en los gobiernos moderados mandan las leyes¹³. La ciencia de la legislación es un ejemplo de esa literatura de los nomófilos. Como se dice en el Elogio, de Salfi, que inicia el Tomo I, «...el autor demuestra que la libertad civil consiste en la obediencia más exacta posible a las leyes, y las leyes no siendo, o mejor no debiendo ser ellas mismas sino pactos sociales, si la voluntad de algunos individuos usurpa el lugar de la voluntad del legislador, la ley queda expuesta a los intereses y a los caprichos de los particulares, y en consecuencia deviene inconstante, ilusoria y efímera...». Ya en el texto de la Introducción el propio Filangieri afirmará que «...la legislación es hoy el objeto común de la meditación de todos los hombres que piensan...». Más adelante calificará a esa reclamación universal por la legislación «un grito de la razón», porque «la fuente de la verdadera grandeza no está en la fuerza de las armas; y que la sabiduría de las leyes, fundamento único de la felicidad de los pueblos, depende de la uniformidad de los principios que las constituyen...»¹⁴. En la Enciclopedia o «Diccionario razonado de las Ciencias de las Artes y de los Oficios», que es la síntesis de la cultura de su tiempo y de la Ilustración, el tema de la ley y del legislador tiene una importancia destacada. Se considera a la ley expresión de la razón: «La ley en general es la razón humana en tanto gobierna a todos los pueblos de la tierra; las leyes políticas y civiles de cada nación no deben ser más que los diversos casos particulares en que se aplica esa razón humana». Y se define a la ley como «una regla prescrita por el soberano a sus súbditos, bien para incorporarles bajo amenaza de alguna pena, la obligación de hacer o de no hacer ciertas cosas, bien para dejarles la libertad de actuar o no actuar en otras cosas según lo estimen adecuado, expresándoles a este respecto el pleno disfrute de su derecho»¹⁵. Como se ve, no hay atisbo iusnaturalista en esta definición y aunque los derechos fundamentales siguen todavía considerados como derechos naturales evidentes por sí mismos, se están sentando las bases para el inicio del proceso de positivación, es decir, la idea de que los derechos sólo perfeccionan su concepto cuando se incorporan al Derecho positivo. De todas formas, la relación de la ley con el Poder que las crea aparece nítida, insistiendo en el enfoque positivista en la voz legislador: «Legislador es el que tiene el poder de promulgar o derogar las leyes...»¹⁶. En la permanente tensión voluntarismo intelectualismo

¹³ *Vid.* en G. Filangieri. Obras Completas.

¹⁴ En edición citada en nota anterior. Las citas están en Tomo I pp. XVI, XVII, 2 y 3.

¹⁵ Estas referencias a la voz ley y otras posteriores están extraídas de la edición de Ramón Soriano y Antonio Porras «Artículos políticos de la Enciclopedia» Tecnos. Madrid, 1984. Pp.106 y ss.

¹⁶ Las referencias a la voz legislador están igualmente extraídas de la edición de Ramón Soriano y Antonio Porras pp. 82 y ss.

la Enciclopedia en la voz ley opta por una racionalización del voluntarismo del poder desde las propias leyes:

«Los que tienen bajo su control las leyes para gobernar a los pueblos deben a su vez dejarse gobernar siempre por las propias leyes. Debe ser la ley y no el hombre quien reine». Es el Gobierno de las leyes, pero las leyes son creadas por el legislador y sus contenidos pueden no ser correctos, salvo que se asuma, el positivismo ideológico y se piense que el legislador, lo que crea, es siempre justo. Por eso sólo la defensa de la libertad impregna de justicia a las leyes. Estamos hablando de la libertad civil que es «libertad natural despojada de la parte que constituía la independencia de los particulares y la comunidad de bienes para vivir bajo leyes que proporcionen la seguridad y la propiedad...». Esa libertad civil está garantizada por la ley, cuando un Estado está gobernado por la ley y «cuanto mejores son estas leyes más feliz es la libertad».

Por eso de nuevo, en la voz ley aparece la vinculación de la ley con la libertad «...Las leyes serán tanto más preciosas para el pueblo si las contempla como una barrera contra el despotismo y como salvaguarda de una justa libertad...». Los derechos humanos que son un desarrollo de la libertad empiezan a fijar su estatuto vinculados con la ley, y es de nuevo un atisbo del proceso de positivación. Por eso en la voz libertad civil se asume plenamente la tesis de Montesquieu sobre la relación entre la libertad y la ley.

«...La libertad es el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten; y si un ciudadano pudiera hacer lo que éstas prohíben, no existiría ninguna libertad porque los demás tendrían todos este mismo poder...». La verdad es que esta libertad sólo se encuentra en los gobiernos moderados, es decir, en los gobiernos cuya Constitución es tal que nadie está obligado a hacer cosas a las que la ley no le obliga, y a no hacer las que la ley le permite...».

Pero el esfuerzo final en la Ilustración lo constituye la obra de Rousseau, que pretende superar el voluntarismo de la decisión legislativa, a través de la búsqueda de la legitimidad, es decir, de la racionalidad del poder. Frente a la definición de la ley como acto de voluntad que hemos visto en la Enciclopedia, que supone diferencias entre el súbdito que recibe la ley y el soberano que la emite, Rousseau sitúa a la ley como expresión de la voluntad general, que es síntesis de voluntad y de razón y que pretende superar la dialéctica voluntarismo intelectualismo. Es producto de todo el pueblo que legisla sobre todo el pueblo. No tiene sentido la pregunta, con esas premisas, de si el soberano está o no por encima de la ley. Coinciden el legislador y el destinatario de las normas y las normas del sujeto activo universal, que es la voluntad general, tienen un destinatario universal y hablamos de normas generales, y un objeto universal, y hablamos de normas abstractas. Así, como dice Virgilio Zapatero, «si la pasión de las leyes del absolutismo era una pasión por el mando, la pasión ilustrada por las leyes era ya una pasión por la libertad porque la ley es la institución que puede hacer posible sentirse libre, y al propio tiempo, estar sometido a los mandatos del soberano...»¹⁷. De esta reflexión surgen los derechos como modalidades de realización de la libertad civil, y la interposición

¹⁷ Vid. «El club de los nomófilos», citado p. 85.

de la ley, de su necesidad, potencia desde otra perspectiva, complementaria del contractualismo, la necesidad de la positivación de los derechos. Por eso en el libro II capítulo sexto de «El contrato social» definirá a la sociedad civil (*état civil*) como aquella en que todos los derechos están fijados por la ley...»¹⁸. Ley creada por la voluntad general que la legitima en origen y cuyos contenidos son los derechos, está en el origen de la doctrina del Estado de Derecho de carácter axiológico, frente al Estado de Derecho de carácter descriptivo, como Estado que crea leyes.

En el «Discurso sobre la Economía Política», Rousseau hará su particular elogio de la ley, como si fuese miembro de «El club de los nomófilos», e insiste en la idea de su vinculación con la libertad: «...Es tan sólo a la ley a quien los hombres deben la justicia y la libertad. Es ese saludable órgano de la voluntad de todos quien restablece, en el Derecho, la igualdad natural de los hombres. Es esa voz celeste quien dicta a cada ciudadano los preceptos de la razón pública; quien le enseña a obrar según las máximas de un propio juicio y a no caer en contradicción consigo mismo. Asimismo es a ella, tan sólo, a quien los jefes deben hacer hablar cuando mandan...»¹⁹. La ley es el movimiento y la voluntad del cuerpo político, y la materia es general y también la voluntad que la establece es general. Por eso las leyes «no son sino las condiciones de la sociedad civil...» y de las luces públicas resulta la unión de la razón y de la voluntad en el cuerpo social...». Por eso Rousseau considerará legítimo desde el ejercicio, al Estado gobernado por las leyes. «...Llamo República a todo Estado regido por las leyes... porque sólo entonces el interés público gobierna y la cosa pública es algo. Todo Gobierno legítimo es republicano...»²⁰. De ese valor de la ley derivará la exigencia del legislador, al que dedica el capítulo siguiente, que es un legislador hércules, por encima de las magistraturas y de la soberanía dice, aunque se refiere a que está por encima del ejercicio de la soberanía porque es el Soberano máximo, el poder constituyente, que para él es un poder racional como expresión de la voluntad general. Lo dirá con una fórmula esclarecedora: «...Si el que manda a los hombres no debe mandar a las leyes, el que manda a las leyes no debe mandar a los hombres...»²¹. Esta posición sobre la ley es uno de los argumentos de racionalidad democrática de Rousseau²².

En esa misma línea la definición de Derecho de Kant, apunta a la misma idea del Estado de Derecho y de los derechos de libertad como contenido de la ética pública, aunque desde unos presupuestos filosóficos diferentes.

Para Kant «...el Derecho es el conjunto de condiciones bajo las cuales el arbitrio de uno puede conciliarse con el arbitrio del otro según una ley uni-

¹⁸ Vid. «El Contrato social» en Jean Jacques Rousseau. Oeuvres Complètes. Tomo III, en Gallimard. París, 1964. El libro II Capítulo VI, «Sobre la ley», en pp. 378 y ss.

¹⁹ Vid., edición de José Eugenio Candela. Tecnos, Madrid, 1985, pp. 14 y 15.

²⁰ Las citas en la edición de Gallimard de «El Contrato social», citada pp. 379 y 380.

²¹ Vid., el texto en edición citada p. 382.

²² Vid., José Manuel Rodríguez Uribe «Sobre la democracia de Jean Jacques Rousseau». Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas. Universidad Carlos III de Madrid. Dykinson. Madrid, 1999, 3. Argumentos de racionalidad democrática en el pensamiento de J. J. Rousseau», pp. 37 y ss.

versal de la libertad» y por eso una acción es conforme a Derecho (*Recht*) cuando permite o cuya máxima permite a la libertad del arbitrio de cada uno coexistir con la libertad de todos según una ley universal...»²³.

Esta valoración de la ley en el siglo XVIII la convertirá en el principal instrumento racional de que dispone el poder para organizar la sociedad, y así el Derecho será cada vez más Derecho estatal, y al mismo tiempo la ley es un instrumento que progresivamente va regulando el ejercicio del poder, limitándolo con sus reglas. Derecho y Poder empiezan, en este siglo a ser dos caras de una misma moneda. Está claro que los ilustrados propugnan el gobierno por medio de las leyes, pero donde la duda persiste es si, al tiempo defienden el gobierno bajo las leyes, es decir, donde el propio poder se somete al Derecho. En el primer caso estamos en el Estado de Derecho, que describe que todo poder actúa por medio del Derecho, mientras que en el segundo, el gobierno bajo las leyes supone el Estado de Derecho entendido como limitación de la soberanía en su origen (contractualismo) y en su ejercicio, con el sometimiento del poder al Derecho, con su regulación de los derechos humanos positivizados, porque la libertad consiste en hacer lo que las leyes permiten. Estamos en un momento de transición para algunos ilustrados, el gobierno de las leyes, excluye al soberano, pero ya no estamos, para otros en el Estado absoluto. La importancia de la ley la sitúa por encima de los gobernantes, aunque a su vez el poder constituyente, el legislador de Rousseau, no está sometido, pero no es gobernante y se puede decir que se inicia el Estado de Derecho como gobierno bajo las leyes, entre las cuales aparece ya con primacía la Constitución, que incorpora a los derechos como contenido material. El descubrimiento por algunos autores actuales del Estado constitucional como diferente del Estado de Derecho, deriva de un deficiente conocimiento de la evolución histórica. Es verdad que a veces los ilustrados creen llevar a los monarcas absolutos a sus posiciones liberales, cuando en realidad éstos utilizan a las leyes para reforzar su poder frente a los poderes tradicionales que todavía subsistían²⁴. Sin embargo, la importancia y el valor que se atribuye a la ley será un cauce para el paso, no sin fracturas, crisis e incluso violencia, del Estado absoluto al liberal.

Ya en Montesquieu la preocupación por limitar al poder está presente especialmente en el libro XI y en el libro XII. La libertad sólo existe en los Estados moderados cuando no se abusa del poder y para eso hay que limitar al poder. En este tema se orienta a tratar a la separación de poderes como remedio para el abuso, aunque afirma que el poder sólo puede mandar a los ciudadanos por medio de la ley (XI-4), pero no se deduce que el mismo gober-

²³ *Vid.*, la definición en «La Metafísica de las Costumbres». Introducción a la Teoría del Derecho. ¿Qué es el Derecho?, en la edición de A. de Cortina y Jesús Conill. Tecnos. Madrid, 1989, p. 39.

²⁴ *Vid.*, Paul Hazard «La Pensée européenne au XVIII ième siècle. De Montesquieu a Lessing». Fayard. París, 1963, especialmente el Cap. IV de la Tercera parte. Para explicar la aproximación, desde el punto de vista de los monarcas, dice Hazard «...Les despotes éclairés luttèrent contre les privilèges, et de là naissait une communauté d'action. Ils entreprenaient une vaste réforme égalitaire détruisant les vestiges encore très apparents, de la féodalité». Al final del capítulo sentenciará Hazard excesivamente al decir: «...la philosophie croyait se servir des rois, et c'étaient les rois, qui se servaient d'elle...».

nante supremo esté sometido a la ley. Sólo hay un apunte en el libro V capítulo 11, cuando contrapone a «los monarcas que viven bajo las leyes fundamentales de su Estado» a los príncipes despóticos y cuando describe el desastre del despotismo con una idea muy significativa: «...Cuando los salvajes de Luisiana quieren fruta, cortan el árbol desde la cepa, y cogen la fruta. Eso es el gobierno despótico...». Es una buena imagen para expresar la destrucción y la podredumbre que introduce el despotismo en las sociedades. En Voltaire parece que afirmar que los magistrados no son los dueños del pueblo, sino que lo son las leyes, como hemos visto en sus «Ideas republicanas» apunta a la idea de sometimiento de los gobernantes a la ley, pero no se desarrolla esa idea en profundidad. La convivencia y el «modus vivendi», con la monarquía absoluta, sin duda lo impide. Pero la idea del sometimiento del poder a la ley, es consecuencia de la importancia central de la ley para el pensamiento del siglo XVIII, y está entre las ideas comunes que recogerá la Enciclopedia. Así, la voz autoridad política comienza con una expresión contundente: «...Ningún hombre ha recibido de la naturaleza el derecho de mandar sobre los otros...». Se ataja así, y se desmonta la idea, de que hay una legitimidad del poder justificada en razones distintas del consentimiento y se allana el camino para aceptar que el poder está limitado por los derechos y que se ejerce sometido a la ley. Así, se concreta esa idea en la misma voz cuando se dice que: «el poder que viene del consentimiento de los pueblos supone necesariamente connotaciones que hagan legítimo su ejercicio, útil a la sociedad, beneficioso para la República y que lo concreten y reduzcan a determinados límites». Más adelante seguirá profundizándose cuando se señala que «...el príncipe recibe de sus mismos súbditos, la autoridad que tiene sobre ellos y esta autoridad está limitada por las leyes de la naturaleza y el Estado. Las leyes de la naturaleza y del Estado son las condiciones bajo las cuales se han sometido o consideran estar sometidos a su gobierno...»²⁵. En la voz «gobierno» se reitera que «...todo poder soberano legítimo debe emanar del consentimiento libre de los pueblos...» lo que excluye desde el origen que el poder esté por encima de los ciudadanos, y dificulta que esté por encima de las leyes. En la voz legislador se identifica a éste con el poder constituyente, y autor de las leyes constitucionales, y en la voz se reconoce expresamente ya la idea del gobierno bajo las leyes: «...los que tienen bajo su control las leyes para gobernar a los pueblos deben a su vez dejarse gobernar siempre por las propias leyes. Debe ser la ley y no el hombre quien reine...». Y añade «...las leyes serán tanto más preciosas para el pueblo si las contempla como una barrera contra el despotismo y como salvaguarda de una justa libertad...»²⁶.

En Rousseau ya hemos visto que el soberano, que integra en la voluntad general la razón y la voluntad, no está sometido al Derecho, porque es su fuente y realiza la función del poder constituyente. No es el soberano del Estado absoluto por encima de la ley, sólo como voluntad de poder, es un

²⁵ Todas las citas en la edición citada de los «Artículos políticos de la “Enciclopedia”», voz «Autoridad política», pp. 6-7-9.

²⁶ Voz «Ley» en edición citada, pp. 108 y 109.

soberano formado por todos, que expresa la voluntad general. Por eso dirá que «...en el Capítulo VII del Libro I es contra la naturaleza del cuerpo político que el Soberano se imponga una ley que no pueda infringir...» quizás sería mejor traducir «*enfreindre*» por derogar, traducción más libre, pero que expresa la realidad porque es una modificación que no supone violación de la ley, sino sólo modificación. Por eso, y desde esa idea de la voluntad general, dirá Rousseau que «el poder soberano no tiene ninguna necesidad de garante hacia sus destinatarios, porque es imposible que el cuerpo quiera dañar a todos sus miembros, y veremos como no puede tampoco dañar a alguno en particular. «El soberano sólo por ser, es siempre todo lo que debe ser...». Por eso al final del Capítulo VIII del mismo Libro I señalará tajante que «...la obediencia a la ley que nos hemos prescrito es libertad...»²⁷. Y esa obediencia a la ley obliga también al ejecutivo, al judicial y a todas las autoridades y funcionarios. Ya en el Capítulo III del Libro I había marcado las diferencias entre la simple fuerza y el poder legítimo, tema tradicional en la reflexión filosófico jurídica: «...El más fuerte no es nunca tan fuerte como para ser siempre el dueño, si no transforma su fuerza en Derecho y la obediencia en deber... La fuerza es un poder físico, no veo qué moralidad puede resultar de sus efectos... Convengamos, pues, que fuerza no hace Derecho y que no está obligado a obedecer más que a los poderes legítimos.»²⁸. De todo el Contrato social se desprende que al gobierno ideal, que Rousseau llama República, está sometido a la ley Capítulo VI. Libro II. Esas leyes tienen como fin la libertad y la igualdad que son los valores de los que derivan los derechos fundamentales, con lo que en Rousseau aparece la idea de positivación de los derechos a través de la ley y también que esos derechos son límites al poder, a ese poder legítimo regulado por la ley y que en eso se distingue de la simple fuerza. El gobierno, cuerpo intermedio entre el soberano y los ciudadanos ejecuta la ley y está sometido a ella (Capítulo I del Libro III). También ese sometimiento de los poderes, excepto el soberano, a la ley, se desprende del análisis que hace Rousseau del abuso del Gobierno, cuando atribuye ese efecto a que «el Príncipe no administre ya el Estado según las leyes...»²⁹. De la institución del Tribunado se desprende también el sometimiento a la ley. Lo define como «conservador de las leyes y del poder legislativo...». Es una especie de Tribunal Constitucional, al menos en su dimensión de protector de las leyes frente al Gobierno, aunque en Rousseau no aparece clara la distinción entre la Constitución y las leyes. Para Rousseau el Tribunado ni legisla ni ejecuta: «...no pudiendo hacer nada puede impedirlo todo. Es más sagrado y más reverenciado como defensor de las leyes, que el Príncipe que las ejecute y que el legislador que las da...»³⁰. De todas formas si examinamos el Capítulo XII del Libro II se podría interpretar que las leyes políticas «...acción del

²⁷ *Vid.*, las citas del Capítulo VII y VIII del Libro I en la edición citada de las obras completas. Tomo III pp. 362 a 365.

²⁸ *Vid.* las citas del Capítulo III del Libro I en pp. 354 y 355.

²⁹ *Vid.* Capítulo X, Libro III en p. 422.

³⁰ *Vid.* el Capítulo V del Libro IV en pp. 453 a 455.

cuerpo entero actuando sobre sí mismo», que llama también leyes fundamentales, son un atisbo de la idea de Constitución. En la complejidad del pensamiento de Rousseau, junto a las leyes políticas, las civiles y las criminales, aparece una cuarta modalidad, la más importante, que denomina «la verdadera Constitución del Estado, formada por la moralidad pública “des moeurs, des coutumes et surtout de l’opinion...” que verifica y remueve a las anteriores y «conserva a un pueblo en el espíritu de su institución, y sustituye insensiblemente la fuerza de los hábitos por la de la autoridad...»³¹.

En Sièyes aparece clara la idea del sometimiento de los gobernantes a la ley, del Gobierno bajo las leyes. Distinguirá entre la facultad de querer que corresponde al poder legislativo y la de actuar que corresponde al poder ejecutivo.

El poder ejecutivo está sometido a la ley «...se debe gobernar según la ley, lo que prueba que el poder de hacer la ley es distinto del Gobierno...»³².

Pero Sièyes será también muy actual al distinguir el poder constituyente y el poder legislativo ordinario y defender que éste está sometido al primero y no puede contradecirle. Así también el poder legislativo está sometido a la ley fundamental. En «límites de la Soberanía» que es un manuscrito inédito, dirá que «la Constitución, en efecto, es una ley fundamental anterior a toda ley aprobada por la mayoría, y obedecerla y someterse a ella debe formar parte del compromiso primordial de todo miembro del Estado... Así, pues, cada asociado ha de acatar la Constitución, tras lo cual tendrá lugar la acción de la simple mayoría, que aprueba las leyes...»³³.

Sólo el poder constituyente es libre y sólo está sometido a la razón y al ámbito del pacto social. Como se puede ver la distinción entre Estado de Derecho y Estado constitucional que pretenden en los últimos años muchos autores, no es ninguna novedad, ni tampoco se puede interpretar como un salto cualitativo, y aparece ya en autores del siglo XVIII como Sièyes. Si además, la finalidad de la ley es proteger los derechos naturales, incluso los contenidos materiales del Derecho están ya presentes en Sièyes de manera más clara y directa que en Rousseau cuando afirma que la libertad y la igualdad son los fines de las leyes. En efecto, en «Fundamentos del Estado», un memorándum, inédito, escrito a finales de 1794 afirmará «que los derechos son anteriores a la ley, no tendrán su fuente última en la ley...». Rechaza el positivismo ideológico, pero afirma que «la Ley y el legislador y toda autoridad pública tendrán su fuente última y la razón de su existencia en la protección de aquellos derechos...». Por eso el proceso de positivación de los derechos, desde esas premisas, está presente en Sièyes, y por eso se puede decir que en

³¹ *Vid.*, el Capítulo XII del Libro II en pp. 393 y 394. *Vid.* también para el tema de la opinión pública en Rousseau, J. M. Rodríguez Uribe «Opinión pública. Concepto y modelos históricos», citado.

³² En «Proemio a la Constitución. Reconocimiento y exposición razonada de los derechos del hombre y del ciudadano». 1789, en «Escritos y discursos de la Revolución». Estudio preliminar, traducción y notas de Ramón Maiz, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1990, p. 99.

³³ *Vid.*, ese manuscrito, fechado por Fortoul en 1744 en los «Archives Sièyes de los Archivos Nacionales», 284 AP 5. Dossier 1 (sección 4) y que se publica en «Escritos y discursos de la Revolución», edición citada pp. 245 y ss.

un sistema que distingue la Constitución y las leyes, los derechos son contenido material. Aunque en este texto no lo explícita parece lógico deducir que la positivación de esos derechos se debe reservar al poder constituyente y a la Constitución. La positivación facilita, según Sièyes, la uniformidad y la notoriedad, que es otra forma de hablar de eficacia, aunque no agota los contenidos: «...Este carácter positivo de los derechos en el Estado constituye una garantía y regulación del ejercicio de los derechos naturales...»³⁴.

Así el Estado absoluto y el monarca, confundido con el Soberano, por encima de las leyes se difuminan hasta casi desaparecer en la Revolución. Por eso la Declaración de 1789 señala que la ley es expresión de la voluntad general (art. 6) y garantiza los derechos. Parece, aunque no se diga, que los poderes están sometidos a ella. Sin perjuicio de los retrocesos que se producirán en el siglo XIX, la idea de la supremacía de la ley sobre el poder, de la Constitución sobre la ley, y de la positivación de los derechos aparece ya en el siglo XVIII, sobre todo a finales del mismo, cuando los ilustrados han dejado de confiar en la capacidad reformadora de los monarcas.

³⁴ «Fundamentos del Estado», está publicado en edición citada en nota anterior, pp 235 y ss.

II

ESTUDIOS

Responsabilidad del Estado legislador y poder legislativo autonómico

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS TÍTULOS COMPETENCIALES DEL ESTADO PARA LA REGULACIÓN DEL ARTÍCULO 139.3 DE LA LRJAP-PC. 1. La acuñación de la teoría de la responsabilidad del Estado legislador y el papel de la Administración Pública en la misma. 2. La presencia de la Administración Pública en el supuesto de responsabilidad del poder judicial. 3. El alcance de los actos de aplicación de las Administraciones Públicas en el 139.3. III. CONSECUENCIAS DE LA POSIBLE INSUFICIENCIA DEL TÍTULO COMPETENCIAL ESTATAL. 1. Leyes de delimitación de derechos que causan lesión a los particulares. 2. La limitación del legislador autonómico para regular su propia responsabilidad.

I. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento en el artículo 139.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LRJAP-PC) de la responsabilidad por actos de aplicación de Leyes no expropiatorias supuso la introducción en nuestro Derecho de un cierto reconocimiento de la doctrina de la responsabilidad del Estado legislador de origen básicamente doctrinal. Si, por una parte, el artículo suponía otorgar carta de naturaleza en nuestro Derecho a la responsabilidad derivada del ejercicio del poder más próximo a la soberanía, como es el poder legislativo, por otra se hizo merecedor de críticas que entendían que el artículo ponía, en realidad trabas y limitaciones al reconocimiento constitucional en el artículo 9.3 de la responsabilidad de los poderes públicos.

Dejando de lado, por el momento, la polémica en torno al alcance y sentido del nuevo artículo 139.3, el objeto del presente artículo se centra en la cuestión relativa al título competencial del Estado para, en trance de elaborar una ley exhibiendo como título justificador el 149.1.18, abordar el tema de la responsabilidad del legislador, ya sea éste el estatal o el autonómico. La reflexión sobre esta última cuestión —los títulos competenciales para hacer una

* Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III.

regulación de esta cuestión— ha quedado oscurecida por el mayor brillo y relevancia que presenta la primera —la correcta o incorrecta regulación de tal responsabilidad—. Sin embargo, reviste cierta importancia determinar si realmente el Estado puede, invocando el artículo 149.1.18 de la Constitución, regular la responsabilidad de la Administración Pública por actos y lesiones que no tienen su origen en ésta, sino en el poder legislativo. De no admitirse el título estatal para hacer tal regulación correspondería a las Comunidades Autónomas determinar el alcance y consecuencias de los daños que para los particulares se derivase de la propia legislación autonómica.

La primera parte de este trabajo se dedica entonces al análisis de los títulos competenciales exhibidos por el legislador estatal para hacer la regulación que se contiene en el artículo 139.3 citado (II) para, a continuación, analizar, una vez constatado que no resulta evidente en todos los supuestos el título competencial que ejerce el Estado, las posibilidades —y también las limitaciones— que se le presentan al legislador autonómico para hacer la regulación correspondiente (III).

II. LOS TÍTULOS COMPETENCIALES DEL ESTADO PARA LA REGULACIÓN DEL ARTÍCULO 139.3 DE LA LRJAP-PC.

El artículo 1.º de la LRJAP-PC establece el objeto de la Ley 30/1992 sin hacer en el mismo artículo, ni en ninguna disposición adicional, mención alguna a la diferencia de redacción que se contiene en el artículo 149.1.18 de la Constitución, en relación con los distintos títulos competenciales que se recogen en los diferentes incisos de dicho número de la norma suprema, que pretende desarrollar la Ley 30/1992.

El legislador en este caso, a diferencia de lo que ha hecho en otros (valga como ejemplo la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas sobre función pública, en cuyo artículo 1.3 se distinguía entre los distintos preceptos de la Ley en función de su naturaleza básica o no o, también, la Ley 13/1995, de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas en cuya disposición final primera se delineaban los preceptos que tenían carácter básico y los que no) no ha distinguido la distinta naturaleza de los preceptos en función de los títulos que se desarrollaban para dar un distinto alcance a los correspondientes artículos.

En la LRJAP-PC, por el contrario a pesar de la diferencia de redacción de los títulos competenciales del precepto constitucional que le sirve de soporte, sólo en la exposición de motivos puede encontrarse una explicación de la valoración que al legislador le merece tales diferencias de redacción. En todo caso, en lo que se refiere a la responsabilidad de las Administraciones Públicas que es el tema objeto de la presente reflexión, el apartado XV de la exposición de motivos se limita a dedicar unas breves líneas —a diferencia de lo que hace cuando trata el título procedimiento administrativo común— para justificar el desarrollo que hace de la previsión constitucional acerca del sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

Esa constricción a la responsabilidad de un sujeto, las Administraciones Públicas, así como la utilización de un concepto «sistema» parece mostrar una

voluntad del constituyente de limitar el alcance de la competencia del legislador estatal en materia de responsabilidad. Sería sólo «el sistema» —la cuestión consistiría en determinar hasta dónde llega el concepto de sistema frente al concepto más aquilatado de «bases»— lo que pertenecería al título estatal y, sobre todo, se trataría de restringir la competencia del legislador estatal a lo que se refiere a las Administraciones Públicas y sólo a ellas.

Es verdad que el artículo 139.3 de la LRJAP-PC regula, precisamente, las Administraciones Públicas como sujetos obligados a indemnizar a los particulares y lo hace por razón de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria. Parecería entonces que el legislador se está limitando a regular lo previsto por la Constitución: la responsabilidad de las Administraciones Públicas. Falta sin embargo por saber si, propiamente, estamos hablando de una responsabilidad de las Administraciones Públicas o más bien, en frase ya acuñada por la doctrina, de una responsabilidad del Estado legislador o —en forma más amplia para comprender también a las Comunidades Autónomas— del poder legislativo en general, sea éste estatal o autonómico.

O hablamos de la responsabilidad del legislador —sea éste el Estado o sean las Comunidades Autónomas— o hablamos de la responsabilidad de las Administraciones Públicas. Si el origen de la responsabilidad está en el legislador sólo a él parece que le puede ser imputable y puede dudarse de si la misma le puede ser imputada propiamente a la Administración por los actos de aplicación de una norma; actos que no son la causa de la lesión, puesto que ésta puede encontrarse en la norma misma que es, ella misma, la que determina la lesión indemnizable y no propiamente su aplicación por la Administración. Otra cosa es que convenga organizar la respuesta a tal responsabilidad atribuyendo alguna participación a la Administración Pública que ejecuta o aplica la Ley. Ahora bien, la cuestión es si el Estado puede hacer esa regulación no sólo para su propio ámbito, sino también para el de las Comunidades Autónomas, sobre la base de un título —el 149.1.18— que le autoriza a regular el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, lo que implica que la responsabilidad debe existir no porque lo diga el 139.3, sino porque la naturaleza de las cosas permite reconocer a una Ley como origen real de una lesión a los particulares.

Si es el legislador el que causa un daño, entonces no es la Administración la responsable, ni por tanto, podría legislarse por el Estado sobre una responsabilidad de las Administraciones que en puridad no existe. A menos que se piense que el acto de aplicación o ejecución de una norma que causa el daño es una forma de participar en su producción. De ese modo se supondría que no sólo el legislador estaría en el origen de la lesión, sino también el Ejecutivo al aplicar la Ley. Sin embargo no parece completamente ajustado pensar en la idea de una concurrencia de responsabilidades del poder legislativo y de la Administración Pública siempre que ésta aplique las normas del legislativo. Sin descartar que esta situación pueda darse en los supuestos a que luego se hará referencia —que serían los únicos a los que podría entenderse que puede contraerse el 139.3— más bien parece que de lo que aquí se trata es de la responsabilidad por actos del legislativo respecto de los cuales a la Administración Pública no le queda ningún margen de maniobra, salvo el de respetar y aplicar la Ley.

De lo que se trata, en suma, en este momento es de averiguar si el poner por delante a la Administración Pública como sujeto pagador de indemnizaciones justifica ya, sin más, que estemos justamente ante un supuesto de responsabilidad administrativa, propiamente dicha, para cuya regulación el artículo 149.1.18 presenta títulos más que suficientes o si por el contrario la cuestión no es cómo el legislador estatal quiere organizar la respuesta a la responsabilidad del legislador —encargando por ejemplo a la Administración Pública para que tramite el pago de las indemnizaciones a que haya lugar— sino si tiene título para imponer la regulación de la responsabilidad de los legislativos autonómicos con el argumento de que tal responsabilidad deriva al final en una obligación de pago para las Administraciones Públicas. Se trataría también de ver si este planteamiento no supone una inversión del proceso de comprobación —*quod erat demonstrandum*— de que estamos ante un supuesto de responsabilidad administrativa que por poder encajarse dentro del sistema general de responsabilidad de las Administraciones Públicas compete regular y desarrollar en exclusiva al Estado; inversión que consiste en que la responsabilidad del legislador se le imputa a la Administración, no en función de la intervención de la Administración en la cadena causal natural, sino en función de una imposición del legislador; de una imposición de la propia Ley 30/1992 que justificaría sus títulos para esa regulación en la invocación de que esta regulando la responsabilidad de las Administraciones Públicas, pero no una responsabilidad antecedente y preexistente a la propia regulación de la Ley 30/1992, sino una responsabilidad impuesta por la propia Ley últimamente citada.

Para la comprensión de esta cuestión no puede prescindirse de la carga dogmática y doctrinal a la que pretende dar respuesta el artículo 139.3 de la LRJAP-PC. La cuestión arranca de una tensa polémica entre Duguít y Carré de Malberg a propósito precisamente de la responsabilidad del legislador por los actos de naturaleza legislativa. La polémica teórica tuvo pronto respuesta jurisprudencial en la doctrina del Consejo de Estado francés. Se hace preciso examinar en qué medida el resultado de la polémica ha condicionado la configuración doctrinal de la solución al problema de la responsabilidad del Estado legislador. Cómo se ha presentado históricamente esa doctrina (1) y también en qué medida ese condicionamiento histórico ha pesado en las soluciones que en nuestro derecho positivo se han dado al tema de la responsabilidad de los poderes públicos (2).

1. La acuñación de la teoría de la responsabilidad del Estado legislador y el papel de la Administración Pública en la misma

Fue León Duguít, fundamentalmente, quien introdujo la idea de la responsabilidad del Estado legislador al montar su concepto del Estado sobre base distintas de las tradicionales. Frente a la idea de «poder» o «imperio» derivado de la soberanía contrapuso la idea de servicio —de servicio público— como criterio para construir el Derecho público sobre nuevas bases. Al hacerlo también dejaba sujeto al Poder al Derecho; sujeto un poder que, tradicionalmente, se consideraba inmune a la idea de responsabilidad. Si no es el poder de

imperio o de mando lo que justifica el Derecho público, sino que es la idea de servicio lo que explica las prerrogativas de que se rodea el poder, entonces se abre un campo inmenso de posibilidades, no sólo para dotar de sentido al uso de las prerrogativas, sino también para exigir la responsabilidad cuando se producen con un manifiesto exceso de poder. Si el poder no se explica en obsequio a la pura facultad de mando de una persona o de una institución dotada de prerrogativas casi sobrenaturales que descansan en la historia o en Dios, sino que se monta en la idea de que tales prerrogativas se legitiman en cuanto cumplen una función al servicio de los particulares, entonces, inmediatamente, surge la idea de un Estado garantizador de los derechos de los particulares y asegurador de sus bienes y derechos. De un Estado que justamente encuentra en esa garantía su razón de ser y sus prerrogativas. En esta última perspectiva nada más lejano a ese papel y función del Estado asegurador que el de la consagración apodíctica del dogma de la irresponsabilidad del legislador. Las tesis de Duguit fueron combatidas por diversos autores y en este punto de la responsabilidad muy especialmente por Carré de Malberg, aunque pronto encontraron eco en la jurisprudencia del Consejo de Estado en cuyo *arrêt La Fleurette* de 14 de enero de 1938 vino a dar la solución al modo de hacer responsable al legislador.

La dificultad con que tropezaba el Consejo de Estado era la de cómo él mismo podría sustraerse al imperio de la Ley sometiendo a juicio al legislador mismo. La solución vino de la mano de entender que frente a la doctrina tradicional de que el silencio del legislador en torno a la obligación de indemnizar suponía la presunción de que se había descartado toda indemnización, por el contrario ante la existencia de un sacrificio especial, de una carga que no incumbe normalmente al particular, debe presumirse que el legislador ha querido atenerse a los principios generales e imperativos del derecho. Por tanto, que el silencio del legislador debe ser interpretado como no excluyendo la obligación de indemnizar por los sacrificios especiales o cargas que se le imponen al particular, que debe entenderse, así que han de ser soportadas por la colectividad.

La idea tradicional del silencio del legislador como excluyente de la indemnización, se traduce en la posibilidad de demostrar que tal silencio implica, más bien, la aceptación de la obligación de indemnizar cuando se dan determinadas circunstancias como la existencia de un sacrificio especial, ausencia de relevante interés general o existencia de una lesión anormalmente grave de los derechos de los particulares.

Desde el *arrêt La Fleurette*, la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, aunque con altibajos y de forma algo restrictiva, no ha hecho sino consolidarse hasta llegar al *arrêt Bovero*.

El recordatorio de esa evolución doctrinal y jurisprudencial no sirve, sin embargo, para otro fin que el de poner de manifiesto la dificultad con la que tropezó el Consejo de Estado francés en orden a no enjuiciar al poder legislativo, sino más bien a interpretarle. El Consejo de Estado no se pronunciaba sobre la existencia de una «faute» del poder legislador desencadenante de su responsabilidad, sino que más bien apreciaba —interpretándola— la existencia de una voluntad deliberada de indemnizar a los particulares por los menos-

cabos que pudieran sufrir en sus bienes o derechos con motivos de las decisiones legislativas.

Con esta finta el Consejo de Estado evitaba el escollo fundamental levantado por Carré de Malberg consistente en la idea de soberanía del poder legislativo. La hábil finta del Consejo de Estado conseguía así poner en suerte el toro de la responsabilidad del legislador. Pero en realidad lo hacía mandando al legislador a los corrales y sacando a la plaza al sobrero que no era otro que la Administración Pública. Repentinamente lo que era responsabilidad del Estado legislador, en realidad se había transformado en obligación de indemnizar de la Administración que no había interpretado correctamente el alcance de la Ley. Ésta le obligaba a indemnizar sin que la Administración lo supiera. Era, pues, una cuestión no tanto de responsabilidad del legislador, sino de responsabilidad de la Administración extracontractual o legal, pues quedaba obligada a indemnizar por el daño producido.

No es que el legislador causara una lesión y que ésta tuviese que ser reparada con base a la teoría general de la responsabilidad extracontractual o sobre la base del principio de la prohibición del enriquecimiento sin causa, sino que el legislador mismo se suponía que había previsto la obligación de indemnizar. No había, pues, responsabilidad incidental por una decisión del legislador, sino derecho a exigir de la Administración el pago de la compensación que el legislador había previsto, aunque fuese de manera tácita.

En todo caso el hecho desencadenante de la lesión no puede desconocerse que estaría en la propia decisión del legislador en la mayor parte de los casos. Era la decisión de este último —en el caso *La Fleurette* la prohibición de fabricar determinados productos tradicionalmente efectuada con la leche o derivados, con productos de origen vegetal— lo que directamente colocaba a los particulares que venían dedicándose a esa actividad en la situación de tener que cerrar sus negocios. A la Administración, en realidad, no le quedaba margen alguno de decisión. Si se había prohibido la fabricación a base de derivados vegetales, de productos tradicionalmente realizados a partir de la leche, a la Administración no le quedaba margen alguno de actuación. La prohibición estaba en la decisión legislativa y ésta era la causante de la lesión. Desde luego es posible que la Administración Pública fuese la obligada a pagar a los lesionados por la medida legislativa, pero eso no supone sino introducir en la Administración en la última fase de la decisión legislativa: la de compensar el daño producido por aquella decisión del legislador.

La decisión de introducir a la Administración en la última fase de un proceso, no autoriza, probablemente, a confundir la parte que juega la Administración con el todo del origen y núcleo esencial de la responsabilidad por la lesión producida. La sinécdoque es la figura consistente en tomar la parte por el todo y el todo por la parte. Pues bien, parecería que en estas condiciones estaríamos ante una responsabilidad sinecdocal de la Administración, en el sentido de que la intervención de ésta a la hora del pago —que no representa sino una parte del proceso de indemnización y no el más relevante desde el punto de vista del origen de la lesión— se erige en la única responsabilidad de la que se habla, cuando ésta tiene su origen propiamente en la actividad legislativa.

2. La presencia de la Administración Pública en el supuesto de responsabilidad del Poder Judicial

Llama la atención frente a la construcción realizada por el Consejo de Estado francés, que soluciona el problema transformando la responsabilidad del legislador en una responsabilidad legal o extracontractual de la Administración, el hecho de que en punto a la responsabilidad del Poder Judicial proclamada en el artículo 121 de nuestra Constitución el desarrollo del precepto constitucional realizado en nuestro país por la Ley Orgánica del Poder Judicial da lugar a la presencia de la Administración en el proceso de indemnización, pero no transforma la responsabilidad del Poder Judicial en una responsabilidad de la Administración propiamente dicha. Ésta podrá estar luego sujeta o no a la impugnación de sus decisiones y la suerte de tal impugnación de sus decisiones dependerá de la resolución que finalmente tomen los tribunales contra las decisiones administrativas denegatorias de la procedencia de indemnizaciones a los particulares. Pero en todo caso no se pierde conciencia del origen de la responsabilidad que no está en la decisión de la Administración de pagar o no pagar, sino en el error judicial o el mal funcionamiento de la Administración de Justicia que da lugar a la acción iniciada por los particulares. El artículo 293.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985, encauza hacia el Ministerio de Justicia la tramitación de las reclamaciones que tienen su origen en un error judicial declarado o en el mal funcionamiento del Ministerio de Justicia. La presencia de la Administración en el proceso de determinación de la obligación o no de indemnizar no transforma la naturaleza de la responsabilidad, que no es una responsabilidad de la Administración, sino una responsabilidad del Poder Judicial aunque sea la Administración la encargada de comprobarla, tramitarla y de pagarla.

3. El alcance de los actos de aplicación de las Administraciones Públicas en el 139.3

En el caso *La Fleurette*, y en otros supuestos en que se produce la prohibición de una actividad que antes de la decisión legislativa era plenamente libre, no cabe duda de que es la decisión del legislador la que está en origen de la limitación del derecho de los particulares. Lo mismo ha ocurrido en otras decisiones a propósito de la declaración como servicio público de actividades que antes estaban en el sector privado. El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en su artículo 98 dispone a esos efectos que cuando en ejecución de lo dispuesto en el artículo 86.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, el Pleno de la corporación decida ejercer en régimen de monopolio una actividad que hasta entonces era libre el acuerdo que se adopte a tal efecto «llevará aneja, cuando requiera la expropiación de empresas, la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes afectos al servicio».

En el caso previsto en el artículo 98 citado no es el legislador el que prohíbe directamente una determinada actividad, sino que tanto la Ley básica de

régimen local, como el texto refundido de la legislación de régimen local, dejan en manos de la Corporación la iniciativa de prestar un servicio en régimen de monopolio. Hay, por tanto, en esos supuestos un acto propio de una Administración Pública que, aún amparado por la Ley, no se impone directamente desde la Ley. En ese supuesto es evidente que es el acto de la Administración el origen inmediato de la lesión que sufren los particulares; lesión que no está impuesta de forma necesaria desde la Ley misma. Es la Administración la que concreta las posibilidades de la Ley y la que determina la lesión que sufren los particulares y por ello es la Administración que ha tomado esa decisión la que tiene que compensar adecuadamente a los particulares por la vía de la expropiación, como prevé el artículo 98 citado del Real Decreto Legislativo 781/1986. En ese supuesto sí podría admitirse que el legislador estatal establezca una regulación como la del 139.3, pues en él si existe posibilidad de imputar a las Administraciones públicas algún tipo de responsabilidad.

Otra cosa sucede en los supuestos en que sea el propio legislador el que nacionaliza, reserva el sector público o prohíbe una determinada actividad que hasta entonces era lícita. Prescindiendo de la existencia de actividades que impliquen algún tipo de riesgo para la salud o en cuya prohibición puedan concurrir razones de relevante interés general que justifiquen la prohibición (perjuicios para el medio ambiente, riesgos para la colectividad de todo tipo, etc.), cuando es el legislador el que impide el ejercicio directo de una actividad, los actos posteriores de la Administración —dando cumplimiento a las decisiones del legislador o vigilando que efectivamente no se desarrolle la actividad o no se comercializan determinados productos prohibidos— no puede considerarse un acto de aplicación de la norma en que la Administración tenga ningún margen de maniobra para tomarlo o no tomarlo. Ejemplos de ello tenemos en nuestro propio derecho con la Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966, que impidió la actividad de aseguramiento privado de los accidentes laborales. Era el propio legislador el que impedía el desarrollo de una actividad que hasta ese mismo momento era perfectamente lícita y posible, aunque razones de interés general pudiesen explicar la regulación de tal aseguramiento de una forma diferente.

Como se ve los supuestos pueden ser muy diferentes. La ampliación de la zona de protección colindante con una carretera puede determinar que las posibilidades edificatorias de los terrenos colindantes se vean mermadas. La situación que se produce, sin embargo, puede ser muy diferente, según estemos hablando de una carretera de nueva construcción posterior a la modificación legislativa, en la que deberá ser objeto de expropiación no solamente los terrenos necesarios para la carretera, sino los afectados por las servidumbres correspondientes y la situación de la carreteras existentes con anterioridad a la promulgación de una Ley que amplía la zona de protección de la misma. Se trata, pues, de situaciones diferentes y en ese sentido podría pensarse que el artículo 139.3 abre la posibilidad de distinguir entre distintos tipos de actos de la Administración que pueden generar responsabilidad.

De una parte aquellos supuestos de actos en los que en su aplicación la Administración no se limita a vigilar o inspeccionar la observancia de la Ley, sino que establece el presupuesto de hecho que determina el desencadena-

miento de los efectos de la norma; por ejemplo decide hacer una carretera, allí donde la Ley nada podía establecer acerca de por dónde iba la carretera, limitándose a ampliar con carácter general la zona de protección de la carretera en la que no se puede edificar. Aquí es la decisión administrativa la que provoca la eventual restricción de derechos de los afectados.

De otra parte, aquellos supuestos en que el legislador agota todos los efectos de la regulación y determina su alcance: por ejemplo cuando prohíbe el aseguramiento de accidentes laborales. A la Administración no le queda ningún margen de determinación de los supuestos comprendidos en la prohibición; otra cosa es que tenga que inspeccionar, vigilar o incluso sancionar a quien no observe la norma. En estos casos a la Administración no le cabe margen alguno para apartarse de la norma o modificar su ámbito de aplicación. No resultaría procedente entender que los actos de inspección de la Administración para que se cumpla una Ley prohibitiva son la causa de la lesión que consiste en la prohibición misma.

Habría así que distinguir entre unos supuestos y otros, pues en los segundos difícilmente puede hablarse de una Administración responsable directa o indirectamente de las lesiones causadas por el legislador.

No es nuestro propósito, en este momento, entrar en estas cuestiones, por demás interesantes acerca del papel reservado a la Administración en los actos de aplicación de la Ley. Se trata más bien en este punto de determinar que la presencia de la Administración como pura pagadora de una responsabilidad que tiene su origen en un acto del legislador, no es propiamente una responsabilidad administrativa. Así se ha reconocido expresamente por el legislador en punto a la responsabilidad del poder judicial. Así debería ocurrir también en punto a la responsabilidad del poder legislativo. No cabe una extensión sin límites de la responsabilidad administrativa con el pretexto que se le impone a la Administración la obligación de pagar los platos rotos por el legislador. Una cosa es quién tiene al final que pagar, y otra cosa es quién es propiamente el responsable.

Que la Administración sea la obligada al pago puede establecerlo el legislador, pero que ella sea realmente la responsable de las lesiones causadas a los particulares, no es cuestión que quede al arbitrio del legislador, sino que responde a las reglas elementales de la lógica. O es el legislador el que impone la limitación y causa la lesión a los particulares o es la Administración. Pero si es el legislador el responsable no puede pretenderse que la imposición a la Administración de la obligación de reparar el daño causado por el legislador transforme a ésta en responsable de la lesión.

Si esto es así, como en realidad es, resulta entonces que el Estado no puede exhibir su título competencial del 149.1.18 —sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas— para pretender que está regulando tal materia cuando obliga a la Administración Pública a pagar por la responsabilidad que se deriva de todos los actos del poder legislativo con independencia del margen que le queda a la Administración en su aplicación. En realidad lo que hace el legislador estatal es regular la responsabilidad del poder legislativo y organizar la misma a través de imponer el pago de las indemnizaciones correspondientes a la Administración Pública. Pero la regulación de la responsabili-

dad del poder legislativo no aparece cubierta en el artículo 149.1.18 bajo la rúbrica del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas. Si éstas no son responsables directas —sino exclusivamente pagadores— no puede esgrimirse el título del citado artículo para, desde el Estado, regular otra materia distinta de la responsabilidad de las Administraciones Públicas, como es la responsabilidad del legislador.

Cabría plantearse, no obstante, si tiene otros títulos el Estado para regular la responsabilidad de los legisladores autonómicos. En esa materia, sin embargo, el 149.1.18 en los demás incisos no ofrece apoyatura ninguna, puesto que deben entenderse circunscritos al sujeto Administraciones Públicas.

Alguna duda mayor puede ofrecer la referencia a la competencia estatal en materia de legislación civil. La responsabilidad extracontractual puede parecer un supraconcepto que se recoge en el Código Civil como fuente de las obligaciones. En esta perspectiva las previsiones del Código Civil con las ideas de culpa o negligencia tropiezan, sin embargo, con la acción de un legislador al que no le cuadran adecuadamente las ideas de culpa o negligencia cuando toma decisiones que pretenden transformar la realidad de las cosas produciendo con ello daños a los particulares. De otro lado podría plantearse si la competencia civil del Estado para regular la materia la permitiría afrontar la misma, modificándola con una regulación específica que tome en cuenta, justamente, la responsabilidad del legislador con conceptos ajenos a la idea de culpa.

Ocurre, sin embargo, que probablemente las ideas civiles sobre fuentes de las obligaciones están bastantes distantes de la responsabilidad del poder legislativo. Desde luego, en el concepto de legislación civil no ha aparecido nunca la responsabilidad del legislativo. Ésta más bien puede articularse a partir de preceptos constitucionales como el artículo 9.3 de la Constitución. Pero ello nos aleja del concepto tradicional de legislación civil.

La construcción de la responsabilidad legislativa podría tomar apoyo, por consiguiente, en preceptos de naturaleza pública o en el reconocimiento de derechos fundamentales reconocidos en el título primero de la Constitución. El derecho de propiedad del artículo 33 o la libertad de empresa del artículo 38 podrán permitir fundar una responsabilidad del legislador, pero la construcción de dicha responsabilidad se hará con categorías públicas que tengan en cuenta los derechos fundamentales involucrados y el núcleo esencial de los mismos (artículos 33 y 38 de la Constitución) y no con categorías tradicionales de la legislación civil. En todo caso esos títulos, en absoluto evidentes, exigirían cuando menos su propia invocación por el Estado en trance de hacer una regulación en desarrollo de los correspondientes preceptos constitucionales. Lo que no cabe es que sin invocarse siquiera pueda pretenderse que dan cobertura a un precepto —el 139.3— de una Ley —la 30/1992— que ni siquiera los cita.

La regulación del 139.2 de la Ley 30/1992 no encontraría fácil cobertura en el título de legislación civil. Podrían encontrarla, sin embargo, en el más específico del régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas, si suponemos que lo que en él se dice se circunscribe a aquellos supuestos en los que el legislador sectorial deja un margen de aplicación a la Administración

de forma tal que pueda entenderse que no es el legislador el que de modo general y abstracto establece una restricción de los derechos de los particulares, sino que es el acto de la Administración Pública que lo aplica a un caso concreto (la construcción de una nueva carretera después de la modificación de las zonas de protección de las mismas) la que determina la singular afección a los derechos preexistentes de los propietarios que ven disminuido o suprimido su derecho de construcción sobre sus fincas. Pero así entendido el artículo 139.3 de la Ley 30/1992 no trataría, entonces, propiamente de la responsabilidad del Estado legislador, sino de la responsabilidad de la Administración al aplicar de forma singular una medida a algunos particulares que resultan singularmente afectados en sus bienes y derechos. Para ello, sin embargo, probablemente no hubiese hecho falta establecer un nuevo precepto en la Ley 30/1992 relativo a la aplicación de actos legislativos, pues bastaba con la regulación tradicional de la responsabilidad de la Administración. En todo caso ése podía ser el supuesto natural de cobertura de la regulación del 139.3 con vocación de imponerse a las Comunidades Autónomas, además de al Estado. No obstante, la redacción del 139.3 podría dar lugar a que se interprete como pretendiendo que la aplicación de los actos legislativos por la Administración no es más que un aspecto incidental y residual de una lesión no expropiatoria causada por la propia Ley y que los particulares no están obligados a soportar.

Sea cual sea el alcance que se pueda dar al artículo 139.3, subsiste, en todo caso, el problema de las lesiones directamente derivadas de determinadas decisiones legislativas a las que antes se ha hecho referencia (prohibición de actividades, declaración de servicio público, etc.). En estos supuestos es evidente que el acto de la Administración Pública carece de cualquier margen de decisión. La Administración se limitará a verificar que la Ley se cumpla, sin tener la oportunidad de determinar a quién se aplica o en qué supuestos se cumple. Es en esos supuestos en los que no resulta evidente cuál es el título competencial del Estado para regular la responsabilidad de las Asambleas Legislativas autonómicas.

Desde luego el Estado ostenta títulos suficientes para regular la responsabilidad del mismo legislativo estatal y el papel que a la Administración del Estado le pueda caber para remediar las consecuencias de las lesiones producidas. Pero no resulta tan claro que pueda invocar su título relativo al «sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas» para regular, no la responsabilidad de la Administración propiamente, sino la responsabilidad de los Parlamentos autonómicos, aunque sea con el pretexto de introducir formalmente a la Administración como simple pagadora de las consecuencias de los actos del legislador.

III. CONSECUENCIAS DE LA POSIBLE INSUFICIENCIA DEL TÍTULO COMPETENCIAL ESTATAL

Las reflexiones anteriores supondrían la posibilidad de que los legislativos autonómicos tomasen sus propias decisiones respecto al régimen de la responsabilidad de sus respectivos legislativos. Tal desplazamiento de la compe-

tencia regulatoria del ámbito estatal al ámbito autonómico no comporta, sin embargo, excesivas posibilidades en cuanto a su regulación de fondo. En efecto, los legislativos autonómicos estarían también sujetos a las limitaciones que se derivan de la consagración de la responsabilidad de los poderes públicos en el artículo 9.3 de la Constitución. Estarían también sujetos a los límites que se desprenden del artículo 33 y 38 del texto constitucional.

En ese punto, debería tenerse en cuenta que los términos actuales del artículo 139.3 ofrecen algunas dudas de inconstitucionalidad, si no se interpretan de una forma correcta y adecuada. En efecto, no puede entenderse que este artículo reconozca al legislador la libertad de poner el sí o el no en la responsabilidad por sus propios actos legislativos, como una lectura apresurada o literal del 139.3 podría pretender deducir. En realidad habría que entender que el legislador sectorial que cause una lesión en los derechos de los particulares no tiene más remedio que reconocerla cuando el sacrificio es desproporcionado y grave o no existe una causa de preeminente interés general o una situación de riesgo o peligro en la actuación que se prohíbe o en los bienes que se regulan o limitan.

La apelación al legislador para que determine la procedencia o no de la infracción pretendería sólo dejar claro que no cualquier modificación del *statu quo ex ante* da derecho a indemnización, pues ello petrificaría para el futuro la situación actual e impediría la labor transformadora que puede y tiene derecho a ejercer el legislador. Tales posibilidades transformadoras podrían tener, sin embargo, su límite en el contenido esencial de los derechos fundamentales. Así, pues, la remisión a la decisión legislativa sobre la procedencia de la indemnización no es una remisión al arbitrio del legislador, sino un reconocimiento de que la función transformadora de las leyes no puede hacer que toda decisión legislativa que afecte a derechos o situación previas merezca la consideración de lesión indemnizable. Los derechos de los particulares están sujetos a límites que corresponde al legislador determinar y modificar. Lo que no puede es alterar el contenido esencial de sus derechos o hacerlo sin causa proporcionada y suficiente. En definitiva, que el legislador no es libre de decidir si procede la indemnización o no por sus actos. La apelación a la decisión del legislador sólo supone que ésta debe valorar cuando procede la indemnización porque no están los particulares afectados obligados a soportar la lesión que sufren o por el contrario cuando no procede por entrar la decisión legislativa dentro del margen que al legislador corresponde para definir y delimitar los derechos. En definitiva, no cabe la arbitrariedad en la determinación de cuando procede la indemnización; entenderlo de otra forma sería inconstitucional por violación del principio de responsabilidad de los poderes públicos del artículo 9.3 de la Constitución.

Interpretado así el artículo 139.3 ello impedirá también al legislador autonómico, en trance de reconocerle competencias para regular su propia responsabilidad al margen del citado artículo 139.3, que pueda negar caprichosamente la existencia de su responsabilidad por actos de los Parlamentos autonómicos. Ello le obligará a adoptar posiciones que, en el fondo, con independencia de la mayor o menor fortuna de su regulación, se acerquen a las existentes del artículo 139.3, despojándole de su ambigüedad en cuanto

a la arbitrariedad de la decisión legislativa sobre la procedencia de la responsabilidad. Conviene a esos efectos tomar en cuenta la evolución jurisprudencial y doctrinal en la interpretación del citado artículo 139.3

El alcance de la previsión del artículo 139.3 de la LRJAP-PC

El principio del que arranca el citado artículo es el de la indemnizabilidad de los daños causados a los particulares por la aplicación de los actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y **«que éstos no tengan el deber jurídico de soportar»**. Ese principio queda sin embargo mediatizado por la afirmación de que tal indemnizabilidad procede

«cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos».

Esa fórmula parece dejar a la discreción del legislador la procedencia de la indemnización, pero esa interpretación no deja de ser apresurada y la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de septiembre de 1997 con referencia a la Ley 30/1992 parece adelantar los problemas que suscita la interpretación del alcance de dicho precepto.

Tres son los problemas que pueden detectarse en éste: 1.º El de las leyes inconstitucionales por cualquier causa o motivo. 2.º El de las leyes que siendo constitucionales configuran derechos con carácter general y afectan bien con el mismo carácter general a derechos o situaciones preexistentes o bien de modo singular a particulares concretos y determinados. 3.º La cuestión relativa a la eventual conformidad a la Constitución del artículo 139.3 de la LRJAP-PC.

La responsabilidad derivada de las leyes inconstitucionales

Parece obvio que el artículo 139.3 de la LRJAP-PC no ha querido regular el problema de las leyes inconstitucionales, pues no es en ese terreno en el que se sitúa, sino en el de las leyes que son perfectamente constitucionales. En esa línea se manifestó ya nuestro Tribunal Supremo, en sentencia de 11-10-1991 de su Sala 3.^a, en la que, aún sin referencia a la LRJAP-PC estableció, sin asomo de duda, la responsabilidad en relación con leyes inconstitucionales:

«Pero con ello queda no agotado el tema. Ciertamente, el Poder Legislativo no está exento de sometimiento a la Constitución y sus actos —leyes— quedan bajo el imperio de tal Norma Suprema. En los casos donde la Ley vulnere la Constitución, ***evidentemente el Poder Legislativo habrá conculcado su obligación de sometimiento, y la antijuridicidad que ello supone traerá consigo la obligación de indemnizar***. Por tanto, la responsabilidad del Estado-legislador puede tener, asimismo, su segundo origen en la inconstitucionalidad de la Ley. Precisamente así se desprende, también, de las sentencias citadas, en cuanto rechazaron la inconstitucionalidad de aquellas leyes que anticipaban la jubilación»(Fj. 2.º).

Es claro que las leyes que incurran en cualquier tipo de inconstitucionalidad pueden dar lugar a una responsabilidad que el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto como estableció el propio Tribunal en su sentencia 45/1989, de 20 de febrero, sobre inconstitucionalidad de la legislación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas:

«Pues la Ley Orgánica no faculta a este Tribunal, a diferencia de lo que en algún otro sistema ocurre, para aplazar o diferir el momento de efectividad de la nulidad.

Ni esta vinculación entre inconstitucionalidad y nulidad es, sin embargo, siempre necesaria, ni los efectos de la nulidad en lo que toca al pasado vienen definidos por la Ley que *deja a este Tribunal la tarea de precisar su alcance* en cada caso, dado que la categoría de la nulidad no tiene el mismo contenido en los distintos sectores del ordenamiento».

Es, por tanto, evidente que los efectos de la inconstitucionalidad de las Leyes comprenden la determinación de los efectos sobre las actuaciones producidas a su amparo y eventualmente la indemnización de los daños, según lo sentado por el Tribunal Constitucional que es el competente para resolver sobre dicha inconstitucionalidad.

Por consiguiente, en una primera aproximación a la LRJAP-PC ésta ni ha dicho, ni ha querido, ni podido, decir que la obligación de soportar o no las lesiones causadas por la aplicación de las leyes inconstitucionales dependa de la propia ley cuya inconstitucionalidad provocó el daño. Este supuesto no es el contemplado en la propia Ley. Lo que ésta pretende regular, con independencia de sus dificultades interpretativas, es el supuesto de los daños que hayan podido ser producidos por leyes que son constitucionales. La idea central en este supuesto es la de que corresponde a la propia Ley que causa el daño, y que se presupone constitucional, determinar lo procedente en cuanto a la indemnización.

La cuestión de la inconstitucionalidad de la Ley que causa el daño no es contemplada en el artículo 139.3, que presupone la constitucionalidad de la Ley causante de la lesión. En los supuestos de inconstitucionalidad de la Ley origen del daño, el interesado ha de tener garantizado su derecho a una tutela judicial efectiva para pretender el resarcimiento.

La cuestión, entonces, para quien ha sufrido una lesión como consecuencia de una ley inconstitucional, es que no tiene en su mano plantear un recurso de inconstitucionalidad. En esas circunstancias si nadie plantea tal recurso, de entre los legitimados para ello, su lesión quedaría sin encontrar remedio, lo que constituiría una nueva lesión a su derecho fundamental a obtener una «tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos». Pero incluso si alguno de los legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad lo plantea, bien podría ocurrir que al final desistiese o bien puede ocurrir que a tenor de lo que ocurrió en la inconstitucionalidad de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la firmeza de los actos sea uno de los criterios para denegar efectos hacia el pasado a la declaración de inconstitucionalidad.

En esas condiciones los afectados se pueden ver en la obligación y en la necesidad de suscitar autónoma y subsidiariamente —y con independencia de

que se haya planteado o no recurso de inconstitucionalidad— la reclamación con base, por una parte, en el hecho de que las lesiones por normas inconstitucionales no están comprendidas en el artículo 139.3 de la LRJAP-PC; por otra, en el dato de que, en materias de las que no son competentes los Tribunales de lo contencioso-administrativo para conocer sobre el fondo, se prevé en la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, sin embargo, que sí lo son para conocer de la responsabilidad que pueda derivarse de ese tipo de actuaciones (art. 2 b).

1. Leyes de delimitación de derechos que causan lesión a los particulares

El artículo 139.3 de la LRJAP-PC debe referirse, con exclusión de las leyes inconstitucionales, a los supuestos de leyes no expropiatorias que configuran el alcance de los derechos, entre ellos el de propiedad, o los articulan con otros bienes o valores constitucionales. Dado que todos los derechos, incluso el más básico de todos como es el de propiedad, pueden quedar delimitados por su función social, ésta «delimitará su contenido de acuerdo con las leyes» (art. 33.2 de la Constitución española). Resulta, pues, que en esta función de delimitación del contenido de los derechos puede ocurrir que el contenido de sus facultades sufra una reducción o una limitación planteándose el delicado problema de su indemnizabilidad. Pues, por un lado, la obligación de indemnizar toda afección al ‘statu quo’ de un derecho implicaría su petrificación o la imposibilidad de cualquier política reformadora. De otro lado la libertad de modificación sin indemnización acabaría lesionando el «núcleo esencial» de tales derechos. Se hace necesario, así establecer algunos criterios que, a la vez que impidan la petrificación del ‘statu quo’, permitan la garantía de los derechos preexistentes. Para ello la doctrina del Tribunal Supremo ha venido ofreciendo criterios que explican cuándo la lesión que una nueva configuración legal de los derechos es indemnizable y cuándo no. Pero antes de entrar en esa doctrina conviene señalar que el 139.3 introduce un elemento de contradicción interna al establecer que la indemnización por las lesiones que sufran los particulares con ocasión de la aplicación de los actos legislativos de naturaleza no expropiatoria procede en los casos en los que éstos

«no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que se especifiquen dichos actos.»

Fácilmente se advierte la contradicción interna entre *no tener el deber jurídico de soportar* y que la *Ley obligue a soportarlo* sin indemnización y sin ningún otro remedio. Si «no se tiene el deber jurídico de soportar», quiere decir que no se debe soportar sin dar alguna solución, sin dejar indemne al particular. Pero si la Ley que causa el daño que «no se tiene que soportar», establece que no hay indemnización ni ningún otro remedio, entonces tal ley o es inconsti-

tucionalidad o debe ser interpretada en el sentido de que no procede la indemnización porque en ese caso concreto se tiene el deber jurídico de soportar el daño. Lo que no cabe en un Estado, que proclama la justicia como valor superior de su ordenamiento en el artículo 1.º de la Constitución, es que lo que «no se tiene el deber jurídico de soportar», no quede otro remedio que soportarlo porque la ley lo dice.

Se trata de una contradicción que incurre en el vicio que la tradición inglesa ponía como único límite al poder del legislador («La Ley lo puede todo menos convertir a un hombre en mujer») aludiendo al límite lógico de pretender que algo fuera A y no-A. En esa contradicción, y en ese límite lógico al poder del legislador, habría incurrido el artículo 139.3 de la LRJAP-PC de interpretarse que, en el supuesto de daños que «no se tiene la obligación de soportar», queda a la discreción del legislador obligar a soportarlos sin indemnización y sin ningún otro tipo de solución.

Esa contradicción interna obliga a buscar una interpretación del precepto que salve la inconstitucionalidad en que de otra forma incurriría y sobre la que luego se volverá. Esa interpretación no puede sino venir de la mano de la doctrina que se ha ido decantando en la jurisprudencia del Supremo acerca de la responsabilidad del Estado legislador. Lo que quiere, en definitiva, expresar el precepto, es que la determinación de cuándo se está obligado o no a soportar un daño derivado de la pura aplicación de una Ley, lo tiene que definir la propia Ley, pero no con plena libertad o arbitrariamente, sino en función del tipo de derecho o bien afectado y del conjunto de las circunstancias concurrentes. En definitiva, no todo daño en posiciones o intereses previos, tiene por qué ser indemnizable, pero hay circunstancias en las que, desde luego, sí debe indemnizarse. Es la determinación de cuándo procede y cuándo no, lo que puede hacer el legislador. Pero esta determinación no puede hacerse con carácter general en una Ley como la LRJAP-PC o en cualquier otra de carácter general, sino que es la propia Ley material que establezca restricciones o afecciones a derechos o intereses preexistentes la que puede hacerlo, pues es la única que se encuentra en disposición, a la vista de la concreta regulación de que se trate, de determinar cuándo procede y cuándo no. Pero esa procedencia no es libre o arbitraria, dado que hay supuestos de necesaria indemnización —aquellos en los que no se tiene obligación jurídica de soportar el daño— y otros en los que su determinación es más dudosa y la decisión del legislador estará, como siempre, sometida a la revisión constitucional. Finalmente habrá otros casos en los que serán razones de prudencia política las que aconsejen una indemnización por una nueva regulación de derechos que supongan restricciones que no puede decirse que no se esté obligado a soportar.

El legislador en definitiva no es libre, en los supuestos en que el ciudadano no está obligado a soportar un daño que se le provoca por una regulación legislativa, de indemnizar o no, sino que debe de preverlo de forma necesaria. Lo que significa la remisión al legislador es la obligación de hacer en la Ley una determinación de la naturaleza de los daños que la legislación produce.

En esa línea ha discurrido la doctrina del Tribunal Supremo que ha sentado criterios acerca del tipo de daños que se está o no obligado a soportar. Hay determinados daños que deben ser compensados, porque no se tiene el deber

de soportar; otros no tienen por qué compensarse, salvo que el legislador decida hacerlo y un tercer grupo pueden ser compensados en función de determinadas circunstancias que lo predeterminan.

El Estado puede dejar sin compensación determinadas limitaciones o restricciones cuando se dan determinadas condiciones que tienen que ver con la finalidad de la norma, con los efectos de la misma y con los actos anteriores y coetáneos que no han de generar una confianza legítima que obliga al Estado a protegerla.

En cuanto a los fines de la norma hace falta que se trate de fines de preeminente interés general; a *contrario sensu* cuando el fin no tiene esa característica no se podrá eludir la indemnización de los daños y perjuicios causados.

Pero ese dato teleológico no es suficiente para dejar sin compensación a los lesionados por la norma con rango de Ley, además hace falta que los efectos de la misma sean generales y no graves. Es decir, que a *contrario sensu*, también, cuando los efectos son singulares o afecta muy limitadamente a algunas personas o son muy graves puede haber obligación de indemnizar.

Además hace falta que el propio Estado no haya generado una situación de confianza legítima en que existían determinados derechos o facultades, con base a la cual se toman decisiones por los particulares que se ven abrupta y repentinamente frustradas por un cambio de criterio que no encuentra explicación en los cambios de criterio que el transcurso del tiempo en períodos amplios puede justificar.

Respecto del primer requisito teleológico, la sentencia de 11-10-1991 de la Sala 3.^a del Tribunal Supremo en relación con una reclamación de indemnización, desestimada, por la prohibición y otras limitaciones a la publicidad de determinadas bebidas alcohólicas recordó:

«Resulta incuestionable que tales disposiciones tienen su más amplia cobertura en el artículo 43 Constitución, en cuanto reconoce el derecho a la protección de la salud y atribuye a los poderes públicos la competencia para organizarla y tutelarla a través de las medidas preventivas necesarias. Incluso, en el Derecho comparado, se excluye la responsabilidad del Estado-legislador cuando la Ley actúa en “interés general preeminente” como es la protección de la salud pública» (arret del Consejo de Estado francés de 15-7-1949, caso *Vine d’Elbeuf*). (F.J. 5°).

Se hace necesario entonces identificar un interés preeminente que justifique la restricción que establece la norma con rango de Ley.

También el Tribunal Constitucional en importantes sentencias como las recaídas en los recursos planteados en relación con la Ley de Aguas (STC 227/1988 de 29 de noviembre) y la Ley de Costas (STC 149/1991 de 4 de julio) formulados por diputados del grupo Popular cuando estaba en la oposición, sentó la doctrina de la necesidad de la existencia de un motivo legítimo en las restricciones o privaciones de derechos que, en aquel caso, encontró en mandatos constitucionales, rechazando las pretensiones de declaración de inconstitucionalidad por razón de que la regulación de la Ley era adecuada y proporcionada al fin preeminente perseguido y por razón de que la Ley preveía suficientes compensaciones.

Es preciso, además para no indemnizar, que los efectos de las normas legales no sean graves y no tengan carácter singular o especial. Sobre ello se pronunció expresamente la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de septiembre de 1997.

«Como enseñan estas sentencias, bajo el régimen anterior a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, sólo cabe apreciar responsabilidad cuando se producen daños y perjuicios en virtud de actos de aplicación de las leyes **cuando existe un sacrificio patrimonial singular** de derechos o intereses económicos legítimos que pueden considerarse **afectados de manera especial** por las actuaciones administrativas anteriores o concomitantes con la legislación aplicable.»

En el mismo sentido, pero con especial referencia a la cuestión de la gravedad de los daños, se pronunció la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1991.

«En análogo sentido se expresa en la sentencia de 11-6-1987; y *el Tribunal Supremo en Pleno*, fundamentalmente en *SS de 15-7-1987 y 2-9-875-9-1987* —aunque existen otras—, expresa que “La reparación de los posibles perjuicios (se refiere a los citados por jubilación) plantea la cuestión de la responsabilidad del Estado por los actos del legislador, problema que la doctrina científica y el Derecho comparado abordó en un sentido favorable a declarar esta responsabilidad, cuando la aplicación de una Ley conforme a la Constitución, produzca *unos graves* y ciertos perjuicios y que en el ordenamiento legal que rige en nuestra Patria *encontraría su respaldo y cauce legal en los artículos 9 de la Constitución y 40 Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado*”. Es obvio, por tanto, que a la luz de esta doctrina y junto a la responsabilidad nacida de la norma de contenido expropiatorio o la causada por la inconstitucionalidad de la Ley, se ha dado entrada a esta tercera vía de indemnización por los actos del Estado-legislador cuando “*merezcan algún género de compensación*” de *los perjuicios económicos —graves y ciertos— que irroque al particular una Ley constitucional y no expropiatoria*».

El Tribunal Supremo en ese caso concreto desestimará la pretensión indemnizatoria precisamente porque, en el caso concreto, entre otras cosas, no se prueba la existencia de esos daños graves para el reclamante derivada de la prohibición y otras restricciones en relación con la publicidad de las bebidas alcohólicas, ni que el daño sea exclusivo para la actora, sin que haya por tanto especialidad en el mismo:

«Hay que concluir, por tanto, que esta medida adoptada por el Poder Legislativo en cumplimiento de la obligación que impone a los poderes públicos el artículo 43 Constitución, no contraviene el derecho a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado que consagra el

artículo 38. Más aún, aunque así no fuera, *la doctrina del Tribunal Constitucional y del Pleno de este Tribunal Supremo —a que antes se ha hecho referencia— requiere, en estos casos, la existencia de perjuicios «graves y ciertos» que «merezan algún género de compensación»* amparables por la vía del artículo 40 Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y es evidente **que no ha quedado concretada en el pleito la gravedad y certidumbre de los perjuicios** causados a la actora, *exclusivamente*, por la limitación en la publicidad de sus productos».

Se quieren excluir de la indemnización las restricciones leves que la existencia de un preeminente interés general puede hacer necesarias. Las restricciones leves, proporcionadas e indispensables para lograr la satisfacción de un relevante o preeminente interés superior no son indemnizables. Eso es lo que sostuvo el Tribunal Constitucional en el recurso contra la Ley de Costas en el que se planteaba, entre otras, la inconstitucionalidad de la misma por transformar los excepcionales derechos de titularidad privada sobre la ribera del mar —los enclaves—, reconocidos en algunas sentencias a favor de los particulares, en concesiones por treinta años prorrogables por otros treinta:

«Aun si esos enclaves de propiedad privada se mantuviesen en los términos actuales, las limitaciones que al uso y aprovechamiento de tales bienes pudieran resultar de la nueva regulación legal, no podrían ser considerados, aunque fueran más intensas que las anteriores, como privación del derecho de propiedad».

En tercer lugar es preciso, además, para que el Estado no esté obligado a indemnizar, que no haya dado lugar, con su conducta, a crear una situación de confianza legítima que no puede ser desconocida sin afectar al principio de la buena fe. Eso es lo que ocurre en la sentencia de 5 de marzo de 1993, en la que se reconoce la responsabilidad del Estado legislador por la supresión de las exenciones de los aranceles a la entrada de productos de pesca que se derivaron de la adhesión de España a la Comunidad y que afectó a los derechos de las entidades que al amparo de regulaciones previas habían constituido compañías con países terceros que se beneficiarían de tal tipo de exenciones que la adhesión a la Comunidad obliga a suprimir durante el período transitorio con grave daño a sus intereses. La responsabilidad del Estado se reconoce y declara con independencia de si se está ante derechos plenos o de simples intereses:

«Aunque diéramos por supuesta hipotéticamente la inexistencia de un auténtico y plenamente configurado derecho adquirido, por la anual fijación de los cupos exentos, la realidad es, repetimos, que *el Gobierno desarrolló una muy concreta acción de fomento* para la constitución de empresas pesqueras conjuntas, con los fines analizados con anterioridad, reconociendo a cambio unos particulares beneficios, *representativos de intereses patrimoniales legítimos*, y si éstos se interrumpen o disminuyen, cual ha sucedido, por la voluntad de los órganos competentes del Estado, **en modo alguno cabe negar el subsiguiente derecho a la indemnización correspondiente**, la cual además estaría

incluso avalada, **tanto por los principios de la buena fe** que debe inspirar la relación de la Administración con los particulares y **de la seguridad jurídica**, como por el equilibrio de prestaciones que debe existir entre una y otros en el desarrollo de relaciones, como las que contemplamos».

Y más adelante concreta esa ruptura de la confianza generada en la siguiente forma:

«Si los particulares **acomodaron su actividad a la política de fomento plasmada** en las disposiciones más arriba reseñadas y **si el propio Gobierno español, con las necesarias autorizaciones, promovió y dio lugar al Tratado de Adhesión suscrito por el Reino de España, en el que resultaron eliminados**, aunque fuera progresivamente, los cupos exentos de arancel, que, según parece, era el mayor beneficio para las empresas pesqueras españolas, es visto como y cual anticipábamos al inicio de esta motivación, *deviene procedente la indemnización cuestionada*, habida cuenta, en primer lugar, la existencia de derechos **o al menos intereses patrimoniales legítimos**, cuyo sacrificio *particular* se impuso por las determinaciones que hemos relatado, sin que las respectivas sociedades tengan el deber jurídico de soportarlo, y además porque concurren cuantos requisitos exige nuestro ordenamiento para dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, esto es, daño no causado por fuerza mayor, efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que es consecuencia directa, (nexo causal), de los concretos actos que se aducen y que hemos examinado como determinantes de la lesión patrimonial».

En fecha posterior el propio Tribunal Supremo concretó el alcance de tal principio en su sentencia de 18 de septiembre de 1997 en la que si bien no dio lugar a la indemnización solicitada, lo fue por haber quedado compensado suficientemente el daño con las medidas adoptadas:

«Entre ellos reviste singular interés el relacionado **con la observancia del principio de buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, la seguridad jurídica y el equilibrio de prestaciones**. Estos conceptos, utilizados por las sentencias de esta Sala últimamente citadas, están **estrechamente relacionados con el principio de confianza legítima** —enunciado, como recuerdan las partes, por el TSJ Comunidades Europeas—. La virtualidad de este principio puede comportar la anulación y, cuando menos, obliga a responder en el marco comunitario, de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta económica y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras compensatorias) de las circunstancias económicas habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento. *Sin embargo, el principio de confianza legítima no garantiza a*

los agentes económicos la perpetuación de la situación existente, la cual puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias, ni les reconoce un derecho adquirido al mantenimiento de una ventaja.»

No hay, pues, derecho al mantenimiento del *statu quo*, cuando hay un interés preeminente, pero lo que sí hay es derecho a quedar indemne o a obtener una justa compensación que es precisamente lo que ocurrió en el caso de la Sentencia citada de 18 de septiembre de 1997 (Agentes de Cambio y Bolsa) según el Tribunal Supremo a través del reconocimiento de determinados derechos y opciones reconocidas en su favor por las normas.

La indemnización de los daños que no se tiene el deber de soportar no depende del arbitrio de lo que pueda establecer la Ley que los ocasione

La razón de esa imposibilidad y, por tanto, de pretender tal interpretación del artículo 139.3 descansa no sólo en los argumentos anteriores, sino en el hecho de que, hasta ahora, el Tribunal Constitucional cada vez que se ha enfrentado al problema de los daños derivados de las regulaciones legislativas se ha enfrentado al problema desde la perspectiva de analizar si existía compensación suficiente en aquellos casos en los que la propia Ley había establecido un mecanismo de compensación.

Ello pone de manifiesto que no es la decisión de la Ley, de cada Ley, la que determina si se está obligado a soportar las consecuencias dañosas de la misma, sino una ponderación de la finalidad, la proporcionalidad y la suficiencia de la compensación. Esas son las razones que movieron al Tribunal Constitucional a desestimar los recursos contra las leyes de Aguas y de Costas o más recientemente a no admitir la reclamación de responsabilidad del Estado por la supresión de los Agentes de Cambio y Bolsa.

La propia sentencia del Tribunal Supremo antes citada de 18 de septiembre de 1997 abre la interrogante sobre la interpretación del artículo 139.3 de la LRJAP-PC:

«Aun cuando la regulación vigente en la actualidad no es por razones cronológicas, como se ha razonado, aplicable al caso, conviene poner de manifiesto cómo la regulación contenida en el artículo 139,3 Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común *no es radicalmente contraria a estas conclusiones si bien exige determinar el alcance del nuevo requisito* establecido en el sentido de que la previsión de la indemnización y de su alcance arranque del propio acto legislativo que motiva la lesión, cuestión ajena al presente debate en el que no es necesario entrar.»

Tras esa observación reticente al alcance de ese nuevo requisito la sentencia insiste en los argumentos relativos a la proporcionalidad de la compensación y a su existencia, así como a la necesidad de razones de interés general y preeminente que justifiquen las medidas del legislador:

«Nada permite suponer en consecuencia que resultara quebrantada la confianza de los agentes, o vulnerada su seguridad, ya que a las previsiones transitorias citadas ha de unirse el amplio período establecido de «vacatio legis» en la disposición final 1.^a, y los intereses legítimos de aquéllos, derivados del principio de confianza legítima, no pueden considerarse desconocidos máxime si se tiene en cuenta que entre las previsiones contenidas en las disposiciones transitorias antes transcritas, se contienen medidas encaminadas a paliar los posibles efectos negativos de la Ley en relación con los Agentes de Cambio y Bolsa».

En definitiva, las decisiones, sean del Tribunal Constitucional o del Tribunal Supremo, han entrado siempre a considerar tanto la razón de las medidas legislativas, como la proporcionalidad de las mismas a los objetivos que pretendían, la suficiencia de las compensaciones, etc. Todo eso ante leyes que preveían las compensaciones que establecían, y no otras, pone de relieve que desde el punto de vista de la constitucionalidad de las leyes y de la obligación o no de soportar los daños, ésta no depende de la Ley, sino que depende de la concurrencia de las circunstancias señaladas (justificación de la medida, proporcionalidad, lesión grave, compensación suficiente, etc.). Por tanto no puede ser interpretado el artículo 139.3 en forma contraria a la práctica constitucional y a la doctrina del Tribunal Supremo para entender que a partir de la LRJAP-PC sobran las reflexiones sobre constitucionalidad que se han venido haciendo por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo.

Interpretar de esa forma el precepto, en lugar de aplicando el principio de interpretación conforme a Constitución del mismo, conduciría, en todo caso, a suscitar la cuestión de constitucionalidad del mismo por dejar al arbitrio del legislador la determinación de cuando deben ser indemnizados los daños «que no se está obligado a soportar».

2. La limitación del legislador autonómico para regular su propia responsabilidad

El examen de la jurisprudencia constitucional y de nuestro Tribunal Supremo pone de relieve que el reconocimiento de la competencia del legislador autonómico para regular su propia responsabilidad no le deja libertad para establecerla como mejor le parezca. Ni siquiera podría reiterar la regulación de la Ley 30/1992 pretendiendo que éste ha querido dejar al arbitrio del legislador mismo la determinación de cuando ha lugar a la responsabilidad. Ya se ha visto cómo esa interpretación debe ser excluida.

En esas condiciones el legislador autonómico debe tomar en consideración la jurisprudencia constitucional y aportar criterios sobre las situaciones que en atención a las circunstancias concurrentes (**sacrificio es no desproporcionado ni grave o existencia de una causa de preeminente interés general o una situación de riesgo o peligro en la actuación que se prohíbe o en los bienes que se regulan o limitan, etc.**) no merezcan establecer la responsabilidad por actos del legislador.

El reconocimiento de competencia para regular esa cuestión por las propias Comunidades Autónomas no se traduce, así, en una libertad de configuración del régimen de su responsabilidad. En realidad sólo sería la ocasión para perfilar la competencia del legislador a la hora de determinar los límites de los derechos, dado que tendrá que tomar en consideración su contenido esencial para no incidir en el mismo e incurrir en responsabilidad.

La actual problemática de los derechos fundamentales**

Sumario: I. LA DIFÍCIL CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS. 1. Primera consideración: permanece el nexo inseparable entre constitucionalismo y garantías de los derechos. 2. Segunda consideración: la babel lingüística de los textos constitucionales y la dificultad de una síntesis. 3. Tercera consideración: la incapacidad descriptiva y prescriptiva de algunas distinciones tradicionales. II. EL PROCESO DE ESPECIFICACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES: ¿ENRIQUECIMIENTO O PULVERIZACIÓN DEL PRINCIPIO PERSONALISTA? 1. La superación de una noción unitaria de persona, en favor de la articulación de las múltiples situaciones objetivas en las que se manifiesta la dimensión social del individuo. 2. La atención a dimensión colectiva y comunitaria de la persona, con el consiguiente reconocimiento de la existencia junto a los derechos individuales, de derechos de grupos. 3. La atenuación del principio por el cual el *status civitatis* es requisito necesario para la titularidad de los derechos fundamentales. III. LA DIFÍCIL CALIFICACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES: ¿DERECHOS SUBJETIVOS DE LA PERSONA O PRINCIPIOS DEL ESTADO SOCIAL? IV. ALGUNAS TÉCNICAS INSTRUMENTALES DE CODIFICACIÓN PARA LA AMPLIACIÓN DE LAS SITUACIONES SUBJETIVAS TUTELADAS COMO DERECHOS FUNDAMENTALES. 1. Las cláusulas de apertura a las Declaraciones internacionales en materia de derechos fundamentales. 2. Las cláusulas generales relativas al valor fundamental de la persona y a su libre desarrollo.

I. LA DIFÍCIL CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS

El estudioso del Derecho Constitucional, situándose en el vértice que separa el final del siglo XX y el alba de un nuevo siglo, tiene ante sí una alternativa para afrontar el tema de los derechos fundamentales. Por un lado, puede

* Profesor Ordinario de Instituciones de Derecho Público de la Universidad de Siena.

** El presente trabajo reproduce, con las oportunas precisiones y solicitudes surgidas a raíz del debate, el texto de una exposición presentada con ocasión de un seminario organizado por la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid, en el mes de mayo de 2000.

El Consejo de la Revista desea agradecer a los Profesores Aragón Reyes y Solozábal Echavarría, catedráticos de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid, su desinteresada colaboración al autorizar la publicación del artículo que se reproduce.

La traducción ha correspondido a Almudena Marazuela Bermejo, Letrada de la Asamblea de Madrid y Directora de la Revista.

intentar elaborar una síntesis de los logros a los cuales llegara la doctrina ius-publicista del pasado siglo, con el objetivo de reseñar los conceptos ya consolidados; por otro lado, puede observar las tendencias actuales más relevantes tratando de evidenciar los principales factores de discontinuidad.

En la duda entre reelaborar el pasado y observar el presente, estas sincréticas consideraciones se sitúan en una línea intermedia y más modesta, pretendiendo señalar algunas novedades emergentes, las cuales —encontrarán su confirmación en un futuro próximo— requieren una reconsideración de los principios elaborados por la doctrina.

Esta aproximación nos parece interesante, especialmente en relación con los estudios de los constitucionalistas italianos, siempre que se considere que —aun cuando con autorizadas, pero limitadas excepciones¹— las fundamentales aportaciones teóricas parecen resurgir en el tiempo².

1. Primera consideración: permanece el nexo inseparable entre constitucionalismo y garantías de los derechos

Constituye todavía una tarea esencial para los sistemas constitucionales —de las llamadas «Constituciones de los modernos»³— el proteger a la persona humana: en primer lugar en su núcleo esencial, constituido por la libertad personal de circulación, de comercio, de no ser arbitrariamente detenido: en definitiva, en todas las posibles facetas y en la variedad de maneras con las que se explica el derecho a autodeterminarse. Existe, en efecto, una inseparable relación entre el desarrollo del constitucionalismo y la exigencia de garantía y de tutela de los derechos humanos.

La doctrina más moderna ha recalcado de forma unánime la conexión directa que existe entre constitucionalismo y derechos de la persona. Como se ha recordado de manera eficaz «el Derecho Constitucional nace cuando se afirman los derechos del hombre. Los derechos pertenecen en cada caso al terreno del constitucionalismo, de sus técnicas y de su evolución⁴. Los derechos fundamentales nacen con las constituciones, son —parafraseando a Pedro Cruz Villalón— *una categoría dogmática del Derecho Constitucional*⁵.

¹ Véanse, por todos, las aportaciones de PACE, *Problematica dei diritti fondamentali*, Padua, 1990; Rido-la, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Turín, 1997.

² En relación a la doctrina italiana, véanse los trabajos de: Pierandrei, *I diritti subiettivi pubblici nelle'voluzione della dottrina germanica*, Turín, 1940; Virga, *Libertà giuridica e diritti fondamentali*, Milán, 1947; Barile, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padua, 1985; Grossi, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padua, 1972.

³ Con tal expresión se hace normalmente referencia a las Constituciones elaboradas tras la ruptura con el Absolutismo e inspiradas en los principios del Estado de Derecho. Acerca de las relaciones entre Constituciones y constitucionalismo véanse: Floridia, *La costituzione del moderni*, Turín, 1991; Dogliani, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bolonia, 1994; Fioravanti, *Costituzione*, Bolonia, 1999; Blanco Valdés, *El valor de la Constitución*, Madrid, 1994; Groppi, *Rigidità e mutamento costituzionale negli Stati federali*, Siena, 2000, pp. 7 y ss.

⁴ Así, Onida, *La corte e i diritti*, Studi in onore di Elia, Milán, 1998, p. 1095.

⁵ Cfr. Cruz Villalón, *Formación y evolución de los derechos fundamentales. La curiosidad de un jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, 1999, p. 30.

Semejante conexión parece evidente si nos situamos desde una perspectiva histórica, siendo muy estrecha relación entre la afirmación del constitucionalismo liberal y la aprobación de intencionadas Cartas y Declaraciones de derechos de la persona. Deviene, a propósito, espontánea la referencia a la francesa Declaración de Derechos del Hombre del Ciudadano de 1789, en la que después de haber particularizado sobre la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre la labor primaria de toda asociación política, afirma que toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada no tiene Constitución: por lo que se introduce un nexo inseparable entre Estado constitucional y garantías de los derechos fundamentales.

Así como es posible hacer referencia, por un lado, a la Declaración de Independencia de las colonias inglesas de Norteamérica de 1776, que reconocía a los hombres derechos innatos; por otro lado, a la Constitución de Cádiz de 1812, que obligaba a la Nación a conservar y proteger los derechos legítimos de todos los individuos.

El vínculo entre constitucionalismo y garantías de los derechos está, además, presente en los documentos solemnes de las transiciones constitucionales más recientes⁶.

Si consideramos los procesos de codificación más recientes, no podemos dejar de apuntar que éstos se caracterizan por prestar una particular atención manifestada en la comparación de las garantías de los derechos de la persona, relevante hasta el punto de introducir una suerte de identificación entre Constitución rígida y *Bill of Rights*. Baste hacer referencia, a las recientes Constituciones de los países de la Europa oriental, del sur de África, o de América latina⁷, que se distinguen por la presencia de amplios y detallados catálogos de derechos reconocidos como fundamentales.

Es, por consiguiente, todavía indudable que es labor de los sistemas constitucionales garantizar los derechos fundamentales de la persona humana, hasta el punto de que puede sostenerse que subsista una relación directa entre estructura de las cartas constitucionales y eficacia en la tutela de los derechos fundamentales. Esto es, en el sentido de que el catálogo de los derechos y principios sobre la organización de los poderes no constituyen dos partes distintas de la Constitución, antes bien son dos perfiles conexos en cuanto que relativos —el uno— al reconocimiento de los derechos, —los otros— a la predisposición de garantías institucionales y jurisdiccionales. Las

⁶ Como referencias de orden general en relación con las experiencias más recientes de codificación constitucional véanse los trabajos de: De Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, Bolonia, 1998; Ceccherini, *La codificazione dei diritti nelle nuove carte costituzionali*, presentado en el Encuentro “*Le nuove frontiere del diritti fondamentali*”, Siena, 2000

⁷ Véase, por todos: Bartole-Grilli Di Cortona, *Transizione e cambiamento democratico nell'Europa centro-orientale*, Turín, 1997; Girón, *La transición democrática en el centro y este de Europa*, Oviedo, 1997; Pegoraro, *La nuova Costituzione della Repubblica del Sudafrica*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1997, páginas 517 y siguientes; Diamond-Linz-Lipset, *Democracy in development countries*, Londres, 1988; Schmitter-Karl, *The tupes of democracy emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America*, en (VOLTEN) *Bound to change*, Nueva York, 1992.

primeras reconducibles —sustancialmente— a algunos de los institutos típicos del Estado democrático de Derecho (reserva de ley, principio de legalidad, separación de poderes, independencia del juez, imparcialidad de la Administración Pública); las segundas aseguradas por el papel de una jurisdicción autónoma e imparcial a la que puede acudir el ciudadano para hacer que se le reconozca una situación subjetiva lesionada por los poderes públicos o por otros sujetos privados.

La inclusión en el texto de las Constituciones de amplios catálogos de derechos —aun cuando necesaria e importante— no permite percibir de manera inmediata el nivel de eficacia. La experiencia del Derecho comparado evidencia la contradicción estridente que se aprecia en muchos ordenamientos en caso de que se compare la lectura del texto de la Constitución con el nivel efectivo de democracia del sistema y de libertad para los ciudadanos. Difícilmente puede oponerse que los más elevados *standards* de tutela se han —hasta ahora— obtenido en estos sistemas en los que la positivación de los derechos de la persona se halla engarzada a un contexto institucional que se inspira en la dimensión más evolucionada del Estado de Derecho.

En otros términos, para evaluar la relevancia que tienen las declaraciones constitucionales de los derechos es preciso considerar con particular atención la modalidad de tutela de los derechos que el ordenamiento previene, los instrumentos y los institutos que posibilitan su ejercicio efectivo.

2. Segunda consideración: la babel lingüística de los textos constitucionales y la dificultad de una síntesis

El reconocimiento de la perdurable co-esencialidad entre la noción de Constitución y garantía de los derechos de la persona no debe actuar a modo de velo sobre la percepción de que se ha producido en los catálogos constitucionales una estratificación de conceptos y una pluralidad de lenguajes que convierten en ardua toda síntesis.

Bajo el aspecto lingüístico las Constituciones, a la hora de clasificar y sistematizar los derechos de la persona, recurren a terminologías significativamente diversas. A la uniformidad de las antiguas codificaciones se contraponen la heterogeneidad de las actuales. El abanico lingüístico empleado es bastante variado: se habla de derechos fundamentales, derechos de libertad, derechos constitucionales, derechos humanos, o derechos de base.

A título de mero ejemplo puede comprobarse cómo las Constituciones más recientes introducen distinciones en el *corpus generale* de los derechos, distinguiendo entre: a) derechos y nuevos derechos (Argentina); b) derechos individuales y colectivos, derechos sociales (Brasil); c) derechos fundamentales, derechos cívicos y objetivos sociales (Suiza); d) derechos fundamentales y principios rectores de la política social y económica (España); e) libertad, derechos económicos, sociales y culturales (Polonia).

Y en relación con la estructura de los catálogos no siempre resulta claro si a las diferenciaciones terminológicas puede vincularse una diversa posición respecto de las garantías o una jerarquía en cuanto a los niveles de tutela.

A su vez, la heterogeneidad de las situaciones objetivas tuteladas ha terminado por hacer complejas las clasificaciones e incierto el valor normativo de las disposiciones singulares. Así como la babel de los lenguajes induce alguna que otra vez a poner en duda la posibilidad de una orgánica sistematización teórica, al concluirse con pesimismo que una de las características de las formulaciones constitucionales en materia de derechos «es precisamente la de una carencia casi absoluta de sistematización»⁸.

Por otro lado, la variedad de los reclamos normativos se refleja sobre la doctrina, que muestra una evidente dificultad para reconducir el análisis de la realidad jurídica a esquemas y clasificaciones unívocos. Al igual que los constituyentes también los constitucionalistas emplean, pues, idiomas diferentes.

Algunos autores, renunciando a cualesquiera pretensiones dogmáticas, se limitan a clasificar el complejo de los derechos tutelados sobre la base del objeto de la tutela, distinguiendo entre derechos civiles, derechos políticos, derechos sociales, y derechos económicos. Otros, conectando con la evolución histórica del Estado constitucional, prefieren distinguir los derechos clásicos, de aquellos otros de segunda y tercera generación⁹.

Otros renombrados estudiosos, asimismo, han introducido una *summa divisio*, distinguiendo los derechos de participación y de distribución de los de libertad sobre la base del criterio de que estos últimos son absolutos (ponen límite a la actividad pública o de otros sujetos privados), en tanto que los primeros son relativos (en el sentido de que requieren de una graduación y de una mediación por parte de los poderes públicos)¹⁰. Por su parte, Alexis subdivide estos últimos según tengan como objeto prestaciones positivas o negativas (no obstaculizar ciertas actuaciones del titular, o no suprimir determinadas facultades)¹¹.

Según una aproximación no muy diversa se ha distinguido también entre derechos no condicionados y derechos condicionados. Los primeros serían directamente ejercitables, mientras el goce de los segundos requiere de la presencia de una organización idónea para asegurar la ordenación de determinadas prestaciones (que incide, dicho con otras palabras, en el *quid* y en el *quomodo*).

⁸ Cfr. Castro Cid, *Derechos humanos y Constitución*, en *Revista de Estudios Políticos*, 1980, p. 132.

⁹ La noción de «nuevos derechos» y la clasificación de los derechos fundamentales en generaciones que se han sucedido en el tiempo ha sido acogida particularmente por la doctrina latinoamericana. Véase, por ejemplo: G. Badeni, *Nuevos derechos y garantías constitucionales*, Buenos Aires, 1995; C. Ruiz Miguel, *La tercera generación de los derechos fundamentales*, en *Revista de Estudios Políticos*, 1991, pp. 303 y ss.; A. Gil Robles, *Apuntes sobre el reconocimiento y tratamiento de los llamados nuevos derechos en algunas constituciones de Latinoamérica*, en *La reforma de la Constitución argentina en perspectiva comparada*, Madrid, 1997, pp. 103 y ss.; A. Pérez Luño, *Las generaciones de derechos fundamentales*, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1991, pp. 203 y ss.; Stark, *Constitutional definition and protection of rights and freedoms*, in (Stark) *Institution and impact of international law according to the German basic law*, Baden Baden, 1987, pp. 33 y ss.

¹⁰ Véase Forstthoff, *Stato di diritto in trasformazione*, Milán, 1973.

¹¹ Así: Alexis, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, 1993, páginas 87 y ss.

3. Tercera consideración: la incapacidad descriptiva y prescriptiva de algunas distinciones tradicionales

La capacidad descriptiva y prescriptiva de algunas tradicionales y consolidadas distinciones con las que la doctrina del Derecho Constitucional operaba en el pasado se ha agotado a causa de las transformaciones introducidas bajo la forma de garantías de los derechos fundamentales.

Es el caso, por ejemplo, de la distinción entre derechos como libertad negativa (que se ejercitan a través de la protección y la defensa del individuo en frente al legislador, los poderes públicos y los sujetos privados) y derechos de prestación (que postulan una intervención reguladora de la ley), la cual no puede mantenerse por más tiempo sobre la base de una alternativa radical acerca de la concepción de los derechos fundamentales. No sólo resulta difícil distinguir —salvo en algunos limitados, aun cuando fundamentales tipos— los derechos directamente ejercitables, que no precisan de una intervención activa por parte de los poderes públicos, de los derechos cuyo goce viene condicionado necesariamente por la interposición de la función organizativa de la Administración Pública o del Legislador.

Pero, sobretodo, el análisis de los textos constitucionales más recientes, evidencia que la garantía constitucional en la casi totalidad de los derechos reconocidos como fundamentales está asegurada por la presencia simultánea de principios (esto es de disposiciones que pueden manifestarse mediante grados y de diverso modo) y de reglas (esto es de normas unívocas, que tanto pueden ser como no ser cumplidas).

Probablemente no resulte arriesgado afirmar que la gran mayoría de los derechos incluidos en los catálogos de las nuevas Constituciones, articulándose en una multiplicidad de situaciones subjetivas, que necesitan de una recíproca coordinación, demanda con el fin de lograr su eficacia bien de la implementación del Legislador, bien de la intervención garantizadora y reparadora del juez. En otras palabras, cada derecho tiene en sí un componente garantizador y otro de prestación. En efecto, el efectivo disfrute de los derechos fundamentales de la persona requiere siempre tanto de la acción de la ley, como de la intervención judicial (dispuesto a sancionar restricciones ilegítimas en la esfera personal) y la administrativa (encaminada a predisponer los medios y los servicios que posibiliten el disfrute efectivo de determinados derechos constitucionales).

II. EL PROCESO DE ESPECIFICACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES ¿ENRIQUECIMIENTO O PULVERIZACIÓN DEL PRINCIPIO PERSONALISTA?

En los Estados liberales la disciplina constitucional de los derechos se ha visto influida de manera esencial por tres ideas básicas: a) por una visión individualista y atomística de la persona, considerada como una mónada, a la que debe protegerse en cuanto tal, independientemente de su proyección en la vida social; b) por la instauración de una relación inseparable entre libertad y propiedad, entre derechos de la persona y libertad económica; c) por la configuración del Esta-

do como poder «externo», que debe proteger al ciudadano frente a los posibles abusos o frente a los actos arbitrarios, lesivos de las prerrogativas propias.

Esta noción de los derechos constituye, todavía, la base de las Constituciones propias del Estado democrático. Los acontecimientos históricos que han marcado las transiciones constitucionales más modernas parecen confirmar la permanente actualidad los derechos de inspiración liberal, que en muchos países son aún conculcados o ineficazmente tutelados o bien están dotados de una garantía exclusivamente formal.

Sin embargo, es difícil no vislumbrar en las tendencias actuales la presencia de elementos potencialmente susceptibles para introducir factores de discontinuidad respecto a la tradición liberal¹². De ellos apremia llamar la atención sobre todo de tres.

1. La superación de una noción unitaria de persona, en favor de la articulación de las múltiples situaciones objetivas en las que se manifiesta la dimensión social del individuo

Es indudable que la noción de persona tutelada hoy por las Constituciones —o directamente con fórmulas constitucionales específicas, o indirectamente en virtud de una interpretación evolutiva de la jurisprudencia constitucional— es bastante diversa a la del «ciudadano» concebida por la Declaración de derechos francesa. Los ordenamientos constitucionales de la segunda mitad del siglo pasado ponen en el centro del propio sistema de protección de los derechos fundamentales no al individuo aislado, sino a la persona considerada en su proyección social. En el constitucionalismo contemporáneo el hombre y la mujer son considerados en su calidad de personas históricamente determinadas, inmersos en la sociedad, personas concretas, consideradas en su existencia histórica y material, portadoras de múltiples necesidades y expectativas¹³.

Esta evolución del principio personalista se realiza en virtud de etapas, que separan —también cronológicamente— a las Constituciones de los albores del Estado social y de la mitad del siglo pasado (en particular, las de la Europa occidental) de las cartas constitucionales más modernas.

En las primeras, el principio personalista se manifiesta a través de la dialéctica entre igualdad formal y material. Por un lado, las Constituciones se preocupan de evitar que las diferencias puedan devenir en causas de discriminación, que elementos técnicos, raciales, religiosos, o lingüísticos se utilicen para negar la igual dignidad moral y jurídica de todos los individuos: de ahí, por ejemplo, la presencia de normas que codifican la prohibición de establecer el sexo, la raza, la religión y la lengua como criterios para introducir normas discriminatorias.

¹² Contribuciones de interés acerca de la novedad de los problemas acarreados por las transformaciones sociales y económicas respecto de la noción de derechos fundamentales se han desarrollado recientemente por: Patrono, *I diritti dell'uomo nel paese d'Europa*, Padua, 2000.

¹³ Acerca de la relevancia del principio personalista en la reconstrucción de los derechos fundamentales véase: Occhiocupo, *Libeazione e promozione umana nella Costituzione*, Milán, 1984; Ferri, *Persona umana e formazioni sociali*, en *Diritti fondamentali dell'uomo*, Milán, 1977, pp. 71 y ss.

Por otro lado, introducen un principio general que obliga al Estado a terciar para asegurar una igualdad efectiva: ya sea previendo intervenciones que reequilibren y acciones positivas para compensar las diferencias de hecho, ya sea insertando en el catálogo de los derechos fundamentales específicos derechos sociales para la protección de los sujetos más débiles de la sociedad¹⁴.

En las transiciones constitucionales más recientes, por el contrario, se asiste al paso de la universalidad a la multiplicidad, de la igualdad a las diferencias. De la triada del constitucionalismo liberal —*life, liberty and pursuit of happiness; égalité, liberté, fraternité*— se pasa al complejo mosaico de derechos tutelados por las Constituciones más modernas en cuanto que reconducibles a la persona humana.

Esta pretensión de especificación de los derechos reconducibles a la noción de persona humana refleja consecuencias relevantes en la estructura de los catálogos de derechos fundamentales más recientes.

Ante todo, se preocupa de evitar que la garantía de la igualdad entre las personas y la prohibición de discriminaciones no razonables se traduzcan en el desconocimiento de las múltiples diversidades, individuales y colectivas, en las que se articula la sociedad contemporánea. Dicho en otros términos, el principio personalista ha de interpretarse de forma que pueda proteger las numerosas diferencias que impregnan la sociedad: desde la sexual a la étnica, de la cultural a la lingüística. Desde el propio interior del clásico principio de igualdad se ha recabado el reconocimiento de las diferencias¹⁵.

En segundo lugar, la dimensión unitaria de la persona humana se ha quebrado por las disposiciones constitucionales que prevén la garantía no de la personalidad humana en su complejidad, —esto es conjuntamente los aspectos subjetivos que afectan a la identidad personal, entendida como libertad de elección y de autónoma determinación—, sino las singulares, específicas manifestaciones del obrar humano¹⁶.

¹⁴ La doctrina que aborda las relaciones entre igualdad formal y material es muy abundante. A título de mero ejemplo y para ulteriores indicaciones nos remitimos a: Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale*, Padua, 1984; Ainis, *Azioni positive e principio di eguaglianza*, en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, pp. 582 y ss.; Pizzorusso, *Oltre l'eguaglianza*, Turín, 1983; Giorgis, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Nápoles, 1999.

¹⁵ Entre las contribuciones más recientes en el tema de los vínculos entre el principio de igualdad y el reconocimiento de las diferencias se reseña: Ainis, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, en *Pol. dir.*, 1999, pp. 25 y ss.; AA.VV., *Revue Européenne de Droit Publique* (número monográfico), 1999, número 2; Rubin, *Equal rights, special rights and the nature of antidiscrimination law*, en *Michigan Law Review*, 1998, pp. 564 y ss.; AA.VV., *Les discriminations positives*, en *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 1997, pp. 53 y ss.; Ollero, *Discriminación por razón de sexo. Valores, principios y normas en la jurisprudencia constitucional*, Madrid, 1994; Tchakaloff, *Egalité et action positive en Droit européen*, Pouvoir, 1997, pp. 91 y ss.; Barile, *Eguaglianza e tutela delle diversità in Costituzione*, en *Quaderni Costituzionali*, 1994, pp. 53 y ss.

¹⁶ Sobre las características y los límites de la referida técnica de codificación, véase: Ceccherini, *La codificazione dei diritti nelle nuove carte costituzionali*, presentado en el Encuentro «Le nuove frontiere dei diritti fondamentali», Siena, 2000. Una posición favorable a la concepción de la persona en la globalidad de sus manifestaciones ha sido sostenida por: Pizzorusso, *Delle persone e della famiglia*, Persone fisiche, Bolonia, 1980, pp. 30 y ss.

2. La atención a dimensión colectiva y comunitaria de la persona, con el consiguiente reconocimiento de la existencia junto a los derechos individuales, de derechos de grupos

El principio personalista ha sido, además, desarrollado también con arreglo a una perspectiva diversa, que tiene en consideración la caracterización colectiva e histórica de la persona, su existencia parte de un grupo social más amplio y provisto de una individualidad destacada. Tal proyección social de la persona ha sido, en el pasado, considerada en conexión con los derechos de asociación y con el reconocimiento de las sociedades intermedias; además, asume una relevancia particular la estimación de los aspectos comunitarios de la persona humana.

Se proyecta la formación de un derecho a la propia identidad cultural e histórica. De igual manera, también la protección de la identidad cultural de la comunidad en la que vive el individuo es elevada al rango de contenido esencial del derecho a la identidad personal¹⁷.

La codificación constitucional del derecho a la identidad cultural de los grupos está particularmente presente, por un lado, en los ordenamientos constitucionales nacidos de la crisis del colonialismo o que aparecen expuestos a nuevas formas de colonialismo político y cultural, por otro lado, allá donde conviven particulares grupos étnicos originarios, a los que la Constitución reconoce —respetando la Historia— un *status* particular, la posesión de una suerte de *status civitatis* reforzado o especial: en el sentido que devienen titulares, no sólo de los derechos reconocidos como universales, sino también de los derechos y de las garantías que les están reservados en cuanto sujetos pertenecientes a una determinada comunidad reconocida por la Constitución.

En el momento en el que el derecho a la identidad se extiende del individuo al grupo se presenta el problema de la admisibilidad y, por consiguiente, de la configuración teórica de los derechos de vocación colectiva. Esto es, más allá de significar una indudable novedad en el panorama constitucional, muestra los problemas de difícil solución desde el punto de vista de la dogmática jurídica; resulta, particularmente, difícil sistematizar el fenómeno con arreglo a las consolidadas clasificaciones en las que se distribuyen los derechos fundamentales, desde el mismo momento en que se han elaborado considerando más al individuo que a la comunidad de la que los particulares forman parte.

Dicho con otros términos, nos encontramos ante el problema de si el derecho a la identidad cultural sea un derecho del individuo o bien también del grupo que lo ejerce a través de sus expresiones exponenciales. Así debemos cuestionarnos a través de qué formas es posible atemperar los derechos

¹⁷ Para ulteriores referencias, permítaseme remitir a: Rolla, *La tutela costituzionale de diritto all'identità culturale*, en (ROLLA) *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, Milán, 2000, pp. 111 y ss. Véase, asimismo, respecto a la tutela nacional e internacional de los derechos a la identidad cultural: Ceccherini, *Diritti individuali versus diritti comunitari*, en (Rolla) *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, Milán, 2000, pp. 163 y ss.

tradicionales de la colectividad con los derechos universales del individuo al que pertenece, desde el momento en que las situaciones de conflicto son, lejos de todo ello, marginales y esporádicas. Por contra, la idea misma de *inherent rights* de un grupo comunitario entra en contradicción con la noción de derecho fundamental del individuo.

Los interrogantes que acabamos exponer revelan ser en todo caso teóricos, desde el momento en que la experiencia constitucional evidencia diversos supuestos en los que los *group rights* han entrado en conflicto con los derechos individuales de la persona, especialmente con aquellos relativos a la libertad personal, con el principio de igualdad, y con la libertad de conciencia. En general, la solución a la confrontación se ha dejado en manos de la jurisprudencia, especialmente de la constitucional; pero no faltan las cartas constitucionales que han codificado la regla a emplear: en algunas ocasiones con la presencia de cláusulas derogatorias¹⁸, en otras con el reconocimiento de la primacía de los derechos fundamentales del individuo¹⁹.

3. La atenuación del principio por el cual el *status civitatis* es requisito necesario para la titularidad de los derechos fundamentales

Los ordenamientos democráticos se encuentran, hoy, con el deber de afrontar una contradicción —típica del constitucionalismo liberal— por la cual los derechos de la persona una vez positivados, tienden a transformarse en los concretos ordenamientos en derechos del ciudadano, de los que pueden disfrutar quienes posean el *status civitatis*.

La ciudadanía ha constituido y todavía constituye la *chiave de volta* del sistema de las garantías constitucionales, hasta el punto de que algunos autores no dudan en denunciar que los derechos de la persona no tienen ningún valor fuera de la triada «Estado-pueblo-territorio»²⁰.

Con el fin de confirmar esta estrecha conexión que el constitucionalismo ha introducido entre derechos fundamentales y *status civitatis*, se puede hacer notar —como argumento *a contrariis*— que diversos ordenamientos prohíben, como verdadera garantía de las libertades fundamentales, la pérdida de la ciudadanía como sanción o pena; así como el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América considera inconstitucional la ley que prevé como pena de la pérdida de la ciudadanía, en cuanto que tal sanción constituía un *cruel and unusual punishment*, y como tal quedaba prohibido por la VIII enmienda de la Constitución.

¹⁸ En la problemática de las cláusulas derogatorias, analizada con particular referencia a la experiencia constitucional de Canadá, ha profundizado recientemente: Gerbasi, *La clausola nonobstant quale strumento per la tutela dei valori delle comunità provinciali*, en (Rolla) *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, Milán, 2000, pp. 135 y ss.

¹⁹ A propósito, merece ser reseñada, por su significación, la previsión contenida en el artículo 30 de la Constitución de Sudáfrica, que pretende garantizar un equilibrio entre *Bill of Rights* y las tradiciones locales específicas: «Todos tienen derecho a usar la lengua y a participar en la vida cultural según su propia elección, si bien deberán hacerlo de modo coherente con las previsiones del *Bill of Rights*.»

²⁰ Así Arendt, *The origine of totalitarianism*, Nueva York, 1973.

Este principio, si se interpreta y codifica de forma rígida, parece estar inmerso en la crisis de los fenómenos sociales ya generalizados en virtud de la cual los confines estatales no constituyen ya rígidas demarcaciones, la movilidad social es muy intensa, la sociedad tiende a caracterizarse como multiétnica y el fenómeno multicultural está en continuo desarrollo²¹.

La solución tradicional adoptada por las constituciones para afrontar el problema de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional a quien no es ciudadano consiste —como se ha resaltado— en la elección de extender —o por una previsión constitucional directa o mediante el reenvío a las convenciones internacionales sobre la base de un principio de reciprocidad— a los extranjeros los «mismos» derechos de los ciudadanos²².

Sin embargo, esta técnica no siempre resulta satisfactoria, en cuanto que cada vez son más frecuentes los casos en los que personas pertenecientes a una comunidad caracterizada por una identidad cultural propia no reclaman tanto el disfrute de los mismos derechos reconocidos a los ciudadanos, como el poder ejercitar —también en el nuevo país en el que viven— determinados derechos considerados como *inherents*. De ahí, el difícil problema de optar, en lo específico de las diversas relaciones, si extender en todo caso a los no ciudadanos los derechos codificados como universales en el texto de la Constitución, o bien si reconocer la especialidad de su condición.

III. LA DIFÍCIL CALIFICACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES: ¿DERECHOS OBJETIVOS DE LA PERSONA O PRINCIPIOS DEL ESTADO SOCIAL?

Los derechos fundamentales son indudablemente situaciones subjetivas que el individuo puede hacer valer y tutelar tanto en las relaciones con los poderes públicos, como con los sujetos privados. Todavía, tal consideración no puede oscurecer el hecho de que los derechos son garantizados y reconocidos en las Constituciones también en cuanto elementos que caracterizan una particular forma de Estado.

²¹ Véase: Ferrajoli, *Cittadinanza e diritti fondamentali*, en *Ordine, conflitto e libertà nei grandi mutamenti del nostro tempo*, Turín, 1995, pp. 255 y ss.; Senese, *Cittadinanza, etnocentrismo, diritti fondamentali*, en *Immigrati non cittadini?*, Milán, 1989, pp. 175 y ss.

Sobre la problemática más novedosa en torno a la ciudadanía: Zolo, *La cittadinanza, appartenenza, identità, diritti*, Bari, 1999; Rosales, *La experiencia de la ciudadanía en la democracia liberal*, Madrid, 1998; AA.VV., *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bolonia, 1994; Häberle, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1997, pp. 19 y ss.

²² En torno a la condición jurídica del extranjero, especialmente en lo concerniente al goce de los derechos fundamentales garantizados en las cartas constitucionales véase: D'Orazio, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padua, 1992; Melica, *Lo straniero extracomunitario*, Turín, 1996; AA.VV., *Immigrazione e condizione dello straniero*, Padua, 1989; Capotorti, *Incidenza della condizione di straniero sui diritti dell'uomo internazionalmente protetti*, en *Studi in onore di G. Sperduti*, Milán, 1984, pp. 451 y ss.; Calamo Specchia, *La condizione giuridica dello straniero extracomunitario in Francia fra droit d'asile e droits de resident*, *Pol. dir.*, 1998, pp. 45 y ss.; Pérez Sola, *La política de asilo e di rifugio in Spagna*, *Pol. dir.*, 1997, pp. 337 y ss.

Esta característica no representa, por sí misma, una novedad. Baste recordar que los principios organizativos típicos del Estado liberal tendían a proteger al ciudadano frente a los posibles abusos y al uso ilegítimo del poder por parte de la autoridad pública: hasta tal punto que la separación de poderes, el principio de legalidad y la reserva de ley han asumido la doble veste de principios caracterizadores de la forma de Estado y de garantías institucionales de los derechos fundamentales de la persona. Este diseño es claramente expuesto, por otra parte, por la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, cuyo artículo 16 establece —como ya se ha recalcado— que «Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, y la separación de poderes no reconocida no tiene Constitución». Mientras que según el artículo 6 de la misma Declaración, sólo a la ley compete imponer deberes, límites a la libertad de los ciudadanos, y establecer penas.

La consabida conexión entre los principios generales de la organización constitucional de un Estado y la garantía de los derechos fundamentales de la persona hace preciso considerar como un hecho natural que la superación del Estado liberal de Derecho y la afirmación de la experiencia del Estado social influya tanto sobre la estructura de las garantías, como sobre el catálogo de las situaciones subjetivas subyacentes tras los derechos fundamentales.

Aún, el reconocimiento detallado de los derechos sociales y culturales presente en la casi totalidad de las Constituciones —y con particular atención a la especificación en los textos más modernos— asume un carácter bivalente: por un lado, satisface la exigencia de enriquecer el principio personalista, por el contrario, se liga casi de un modo natural a la calificación de la forma de Estado²³.

Y uno y otro han sido, en general, igualmente codificados e incorporados entre los principios supremos de la Constitución. Es el caso, por ejemplo, de la Constitución italiana, en la que los derechos sociales pueden ser reconducidos bien al artículo 2 de la Constitución, que reconoce los derechos inviolables la persona, bien al artículo 1 de la Constitución, que califica el carácter republicano del Estado. O —de forma más notoria— el caso de España, cuya Constitución, en el artículo 10, considera la dignidad de la persona y su libre desarrollo como fundamento del orden político y

²³ La doctrina de los derechos sociales es muy abundante. Entre los numerosísimos autores nos remitimos a: Mazziotti, *Diritti sociali*, *Enciclopedia del Diritto*, XII, pp. 804 y ss.; Cascajo Castro, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Madrid, 1988; CHELI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella costituzione italiana*, *Scritti in onore di L. Mengoni*, Milán, 1995, p. 1.773; Luciani, *Sui diritti sociali*, *Scritti in onore di M. Mazzotti di Celso*, Milán, 1995, pp. 97 y ss.; Díez Picazo, *The constitutional protection of social rights: some comparative remarks*, Florencia, 1997; Pace, *Diritti di libertà e diritti sociali nel pensiero di Pietro Calamandrei*, en *Piero Calamandrei: ventidue saggi su di un grande social nel pensiero di un grande maestro*, Milán, 1999, pp. 303 y ss.; FOIS, *Analisi delle problematiche fondamentali dello Stato sociale*, Dir. e soc., 1999, pp. 163 y ss.; Cassio Díaz, *Estado social y derechos de prestación*, Madrid, 1989; Rodríguez Overa, *Teoría de los derechos sociales en la Constitución abierta*, Granada, 1998; Baquero Cruz, *La protección de los derechos sociales en la Comunidad europea tras el Tratado de Amsterdam*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998, pp. 607 y ss.; Navarro Munuera, *El marco constitucional de los derechos sociales en el ordenamiento español*, *Diritto Pubblico*, 1997, pp. 483 y ss.

de la paz social y, en el artículo 1, califica el Estado como «social y democrático de Derecho»²⁴.

De ahí la doble naturaleza de los derechos sociales, que representan —al tiempo— la especificación de las situaciones subjetivas de la persona y las articulaciones de las políticas típicas del Estado social y democrático dispuestas a afirmar el principio de igualdad material y de participación en la vida social²⁵. Así consigue que participen, a la vez, de la condición de derechos propios y verdaderos y de disposiciones constitucionales de principio²⁶.

Por otra parte, tal duplicidad ha sido reconocida también por la jurisprudencia constitucional que los derechos tanto tras las situaciones subjetivas, como —al igual que ha hecho el Tribunal Constitucional español—, «entre los elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional»²⁷.

Semejante característica ha ocasionado a los constituyentes no pocos problemas de definición, dimanantes de la diversa terminología con la que se opera, síntoma del hecho de que en los diversos ordenamientos existe conformidad para primar perspectivas diversas. Es evidente, por ejemplo, que las Constituciones que hablan de *duties*, de *principios rectores*, así como aquellas que remiten la tutela de los derechos sociales no tanto al catálogo constitucional de los derechos, como a fórmulas generales (es el caso, por ejemplo, de Canadá) pretenden aludir al deber de prestación de los poderes públicos; en tanto que las que hablan de derechos fundamentales hacen primar la situación subjetiva de los particulares.

Las características propias de los derechos sociales presentan problemas no menos arduos para la doctrina: tanto de calificación jurídica como de garantía y de tutela. A propósito, permítasenos llamar la atención sobre algunos aspectos referentes a esta cuestión.

a) *La estructura de las disposiciones constitucionales que garantizan los derechos sociales*

En general la disciplina constitucional de los derechos sociales se reserva a normas principales más que a normas que contienen reglas: esto es, en otros términos, a normas que sirven de límite constitucional al Legislador, pero que no son —sin mediación— directamente aplicables en sede jurisdiccional para resolver situaciones concretas.

A menos que no se aplique también en el ámbito de los derechos sociales la teoría del contenido esencial, conforme a la cual deben considerarse verdaderos derechos objetivos la situaciones jurídicas que constituyen el núcleo esencial e intangible del derecho concreto; en tanto haya expresiones del deber del Estado de asegurar determinadas prestaciones sociales, aquella facultad que amplía y dimensiona está en buena medida determinada por la propia acción social del Estado, y, por consiguiente, está condicionada por algunos factores como la cuantía de los recursos disponibles y la situación de las finanzas públicas.

²⁴ En el mismo sentido, pueden recordarse el artículo 1 de la Constitución portuguesa (Portugal es una República soberana ...comprometida en la construcción de una sociedad libre, justa y solidaria); el artículo 20 de la Constitución alemana (La República Federal Alemana es un Estado federal, democrático y social); o el artículo 2 de la Constitución francesa (Francia es una República democrática y social).

²⁵ Así, Mazzioti, *Diritti sociali*, *Enciclopedia del Diritto*, XII, p. 804.

²⁶ Como muestra: Crisafulli, *La Costituzione e le disposizioni di principio*, Milán, 1952.

²⁷ Véase, por todas, la relevante STC 25/1981.

Queda, en todo caso, un tipo de prestaciones que encuentran la propia referencia constitucional en disposiciones de principio, de modo que —en caso de que se aplicaran los criterios elaborados por la teoría de la interpretación— la eventual antinomia entre la disposición que garantiza el derecho social y la otra del mismo grado que introduce limitaciones y condicionamientos al goce del propio derecho no puede resolverse declarando la invalidez de una de las dos normas principales aplicables. Se hace preciso, por el contrario, realizar una ponderación entre los diferentes principios en juego, resolviendo la cuestión acudiendo a los criterios de racionalidad y de proporcionalidad²⁸.

Las dificultades a las que se enfrenta el intérprete se incrementan y se convierten, en algunos casos, en casi insuperables recurriendo a las simples reglas de la interpretación jurídica (se está ante auténticas *political questions*), si las Constituciones no directamente una jerarquía interna entre los derechos o bien si no reconocen al Legislador el poder de determinar el marco dentro del cual es posible operar una ponderación entre los diversos principios.

b) *El papel determinante del Legislador y de la Administración Pública en la especificación de las garantías de los derechos sociales*

Así pues, sin negar el papel esencial del juez y, particularmente, del juez constitucional en los sistemas de justicia constitucional que consienten el recurso directo contra las lesiones de los derechos fundamentales, la cuestión de los derechos sociales y culturales califica nuevamente la función de la ley a los fines de su garantía material. Como se ha sostenido acertadamente, «mientras el mejor legislador en el tema de los derechos como prestaciones negativas... es aquel que rechaza la intervención, el peor legislador en el ámbito de los derechos de prestación positiva (por ejemplo, el derecho a la asistencia sanitaria y prestacional) es, obviamente, aquel que no interviene»²⁹.

La intervención del legislador se muestra necesaria no sólo para implementar el contenido de los derechos constitucionales concretos, sino también para determinar una graduación entre los diversos principios en materia de derechos fundamentales. Es evidente, en efecto, que en las declaraciones en las que entran en juego diversos y contrapuestos derechos constitucionales, su atemperación encuentra su sede «natural» en la voluntad del Legislador.

Así como alcanza un papel creciente la garantía administrativa de los derechos de la persona: al respecto, se ha comprobado que en las sociedades contemporáneas la eficacia de los derechos precisa de un cierto protagonismo de

²⁸ En torno a la racionalidad como canon interpretativo, véase: Paladín, *Ragionevolezza (Principio di)*, *Enciclopedia del Diritto*, Agg. 1, Milán, 1997; Vipiana, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Milán, 1993. Sobre la cuestión de la proporcionalidad véase, seguidamente: Fassbender, *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos*, Cuadernos de Derecho Público, 1998, pp. 51 y ss.

²⁹ Así Pace, *La garanzia dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano: il ruolo del legislatore e dei giudici "comuni"*, en Scritti in onore di P. Barile, Padua, 1990, pp. 109 y ss.

la Administración Pública³⁰. Su intervención es determinante para la ordenación de concretos servicios cuya existencia es necesaria para asegurar derechos fundamentales de la persona.

Piénsese, sobre todo, en aquellos derechos cuyo disfrute deriva de la posibilidad de elección efectiva entre varias opciones; o bien en las ocasiones en las que la intervención activa de la Administración es necesaria para asegurar el respeto del principio de no discriminación en el disfrute de determinados servicios básicos, ligados al goce de los derechos sociales fundamentales.

c) *Los remedios en caso de inactividad del Legislador.*

La relevancia creciente que en las cartas constitucionales asumen los derechos de prestación (*los derechos a algo*) añade un nuevo y específico problema inherente a su tutela: que puede sintetizarse en los posibles remedios a la inactividad del Legislador y de la Administración Pública. En tal caso, de hecho, la violación del derecho no se produce por una actuación de los poderes públicos o de un comportamiento de un particular, sino por la ausencia de reglas predisuestas, de instrumentos y de medios necesarios para asegurar el efectivo goce de un determinado derecho.

La experiencia comparada pone de manifiesto algunas, desveladas, tentativas de codificar tales situaciones y de individualizar los institutos que resultan más idóneos para proceder a sancionar las inactividades tanto del Legislador, como de las Administraciones Públicas³¹. Éstas, guiadas por el álveo del norteamericano *writ of mandamus*, admiten al ciudadano que haya visto lesionado un derecho propio a causa de la inactividad el derecho a recurrir ante el magistrado porque, reconociendo la necesidad de una intervención pública con el fin de posibilitar el disfrute de un derecho de prestación, impone o requiere que la Administración provea y que el Legislador regule³². Mientras una problemática similar se registra, en el ámbito europeo, en torno a la hipótesis de que el goce de un derecho reconocido por la normativa de la Unión Europea se viera comprometido por la inactividad de un Estado miembro: en este caso, la inactividad se sanciona con los instrumentos ordinarios que regulan las antinomias entre la normativa comunitaria y la normativa nacional.

Se trata en conjunto de interesantes experiencias en las que merece la pena ahondar, aun cuando no se puede negar la dificultad de carácter teórico y práctico que se interpone en el eficaz rendimiento de los referidos institutos. Las segundas son reconducibles a los inciertos éxitos subsiguientes a la falta de adecuación del Legislador o de la Administración Pública respecto de las reso-

³⁰ La acertada expresión se debe a Martín Retortillo, *El paradójico protagonismo de la Administración pública por la efectividad de algunos derechos fundamentales*, en "Revista Aragonesa de Administración Pública", 1994, n.º 4, pp. 11 y ss.

³¹ Es el caso de los institutos previstos en las Constituciones de Brasil, Costa Rica, Hungría o de Angola.

³² Véase: Fernández Segado, *La dogmática de los derechos humanos*, Madrid; Fernández Segado, *La omisión por el legislador*, Madrid.

luciones del juez; las primeras —a su vez— son admisibles dentro de la incidencia que la obligación de carácter positivo a legislar tiene sobre los elementos que caracterizan la soberanía parlamentaria.

IV. ALGUNAS TÉCNICAS INSTRUMENTALES DE CODIFICACIÓN PARA LA AMPLIACIÓN DE LAS SITUACIONES SUBJETIVAS TUTELADAS COMO DERECHOS FUNDAMENTALES

Un elemento característico de las Cartas constitucionales más modernas está seguramente representado por la inclusión en el cuerpo del documento constitucional de amplios catálogos, que enumeran de forma difusa las situaciones subjetivas concretamente tuteladas³³.

La tendencia a una amplia codificación de los derechos se manifiesta sobre todo en las Constituciones que se han formado sobre la base de una ruptura político-institucional, como respuesta a la crisis de los regímenes autoritarios. Es el caso de las Constituciones europeas surgidas tras la conclusión del segundo conflicto mundial que resolviera el fin del fascismo y del nazismo (Alemania, Italia); de las Constituciones mediterráneas nacidas de la crisis de los regímenes anteriores (Grecia, España, Portugal); de las Constituciones de los países que se han dado nuevos ordenamientos de inspiración democrática de forma inmediata tras la caída de los regímenes comunistas (Polonia, Hungría, Eslovenia, Eslovaquia); o de las Constituciones de América Latina y de los nuevos Estados de África, siempre expuestos a regresiones golpistas.

El impulso para detallar y especificar el catálogo de los derechos que se quieren reconocer como fundamentales responde a la técnica de codificación que aspira a satisfacer diversas exigencias no siempre coherentes entre sí. Por una parte, pretende relatar los derechos de la persona considerados como fundamentales en un determinado momento histórico; por otra, aspira —tal vez ingenuamente— a dar vida a un catálogo de derechos de la persona sin lagunas. Responde a una exigencia de transparencia, didáctica, para mantener informados a los ciudadanos y permitir que sean conocedores de sus derechos; asimismo manifiesta una voluntad de codificar un juicio histórico-político mediante la comparación con el pasado.

Con tal propósito, está presente en muchas Constituciones el intento de garantizar aquellos aspectos de la dignidad y de la libertad de la persona que los previos regímenes habían en gran medida conculcado: baste citar, a título de mero ejemplo: las normas que proscriben la esclavitud y la segregación racial en las Constituciones africanas, las que excluyen la tortura y tutelan el

³³ Sobre la concreta cuestión se remite, para las ulteriores consideraciones a: Rolla, *La perspectiva de los derechos de la persona a la luz de las tendencias constitucionales*, Revista Española de Derecho Constitucional, 1998, pp. 39 y ss. Véase asimismo, Ceccherini, *La codificazione dei diritti nelle nuove carte costituzionali*, presentado en el Encuentro “*Le nuove frontiere dei diritti fondamentali*”, Siena, 2000.; Alston, *A framework for the comparative analysis of Bill of Rights*, en (Alston) *Promoting human rights through Bill of Rights*, Oxford, 1999, pp. 3 y ss.

derecho a la vida en las Constituciones de América Latina, o aquellas otras que aseguran el pluralismo y los derechos políticos en las Constituciones europeas.

Esta tendencia a detallar el catálogo de los derechos fundamentales diferencia las Constituciones surgidas de las más recientes transiciones constitucionales de las Constituciones liberales y de la estructura de las Constituciones de los ordenamientos que han registrado una evolución progresiva, sin sufrir restricciones violentas y autoritarias: en este caso, las partes del texto constitucional reservadas para disciplinar los derechos fundamentales de la persona tienen por lo general dimensiones notablemente más reducidas y presentan una estructura más simple.

La razón de la meritada diferencia puede encontrarse, según nuestra opinión, no ya en el dato temporal por el cual se está en presencia, en general, de documentos que resurgen en el tiempo, aun cuando en el hecho de que la continuidad constitucional ha permitido que determinados valores y principios reconducibles a la persona humana hayan penetrado en el tejido social, convirtiéndose en parte integrante de la cultura de aquel país.

Esta última consideración excluye la existencia de una conexión directa entre amplitud de los catálogos y la efectividad en el goce de los derechos por parte de los individuos. No sólo porque, en muchas de las Constituciones a las que hemos hecho referencia, las codificaciones detalladas responden más a una visión política o fuertemente programática, que a una concepción normativa, sino también en cuanto que la eficacia de las prescripciones constitucionales deriva de otros factores no siempre estimados de manera adecuada por el nuevo constitucionalismo, como son: a) la formulación del texto normativo en términos completivos y prescriptivos; b) la naturaleza de los instrumentos predispuestos por el sistema; c) la posibilidad de interpretaciones evolutivas de las disposiciones constitucionales en materia de derechos fundamentales.

Con relación a este último aspecto, un papel importante se asegura con la inclusión en los textos constitucionales de cláusulas generales que pueden ser teleológicamente reconducidas a dos categorías distintas, pero funcionalmente coordinadas en cuanto que han sido concluidas para implementar las situaciones subjetivas garantizadas como derechos fundamentales.

1. Las cláusulas de apertura a las Declaraciones internacionales en materia de derechos fundamentales

En el primer grupo pueden incluirse las cláusulas que abren el ordenamiento nacional a las codificaciones internacionales en materia de derechos fundamentales de la persona: éste es el caso, por ejemplo, del artículo 10 de la Constitución española (*Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*), o del artículo 16 de la Constitución portuguesa (*Las disposiciones constitucionales y las leyes relativas a los*

derechos fundamentales deben ser interpretadas e integradas en armonía con la Declaración Universal de Derechos Humanos)³⁴.

Estos principios constitucionales favorecen la creación de un Derecho común, la constitución de un sustrato común en la tutela de los derechos de la persona en un concreto ámbito geográfico supranacional.

Facultan una significativa ampliación del parámetro en los juicios de constitucionalidad, de modo coherente con la finalidad de asegurar la mejor y más amplia tutela de los derechos de la persona.

Diversas técnicas permiten el empleo de la normativa internacional con la finalidad de obtener una interpretación amplia y evolutiva de los catálogos nacionales de derechos. Dentro de las más significativas y difundidas podemos traer a colación:

- a) La codificación de la aplicación directa en el ámbito nacional de las convenciones internacionales en materia de derechos fundamentales de la persona.
- b) La aplicación del principio de que, en caso de conflicto, las normas internacionales prevalecen sobre las emanadas de las fuentes primarias.
- c) El empleo del criterio de interpretación constructiva sobre la base del cual la normativa nacional debe ser, en la medida de lo posible, interpretada en sintonía con la importancia y con idéntico significado que los mismos derechos tienen en el ámbito internacional.
- d) El reclamo al principio garantizador por el cual, ante a las posibles interpretaciones, debe darse preferencia a la que faculta más eficazmente el «*dare svolgimento all'efficacia giuridica*» de un determinado derecho. De conformidad con el principio *pro homine pro libertatis* debe utilizarse siempre la interpretación que favorece el goce de un derecho.

2. Las cláusulas generales relativas al valor fundamental de la persona y a su libre desarrollo

Consideradas aquellas cláusulas que, refiriéndose al valor general de la persona, se proponen legitimar una interpretación evolutiva y constructiva de los diversos derechos fundamentales atinentes a la persona. Piénsese en el artículo 2 de la Constitución italiana (*La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, tanto individualmente, como en las formaciones sociales en las que desarrolla su personalidad*), el artículo 2 de la Constitución

³⁴ Véase, sobre el papel de las cláusulas de apertura al ordenamiento internacional: Sáiz Arnáiz, *La apertura constitucional al Derecho internacional y europeo de los derechos humanos*, Madrid, 1999; Kokott, *From reception and transplantation to convergence of constitutional models in the age of globalization with special reference to the germanic basic law*, en (Stark) *Constitutionalism, universalism and democracy. A comparative analysis*, op. cit., pp. 19 y 76 y ss.; Verejchetin, *New constitutions and the old problem of the relationship between international and national law*, *European Journal of International Law*, 7, 1997, pp. 31 y ss..

alemana (*Todos tienen derecho al libre desarrollo de la propia personalidad*), o el artículo 5 de la Constitución de Grecia (*Todos tienen derecho a desarrollar libremente la propia personalidad y a participar en la vida social, económica y política del país*).

Igualmente, pueden ser citadas cláusulas de apertura genérica para el reconocimiento de futuros derechos, en la actualidad no relacionados, inspiradas en la relevante fórmula de la Constitución de los Estados Unidos según la cual la enumeración de determinados derechos no debe ser interpretada como negación o restricción de otros derechos.

Por parte de la doctrina se han registrado oscilaciones en torno al significado normativo de estas cláusulas; y en ocasiones, el debate ha encallado de forma estéril en torno a la contraposición entre fórmulas «cerradas» o «abiertas», entre derechos enumerados o no enumerados³⁵.

Resulta evidente que una interpretación de estas disposiciones a la medida de una cláusula abierta ofrecería al intérprete un criterio bastante incierto y evanescente, desde el mismo momento en que la individualización de los derechos que han de considerarse fundamentales no pueden prescindir de un anclaje en las previsiones formales de la Constitución: deben ser considerados fundamentales sólo los derechos extraíbles —por la vía explícita o implícita— del texto de la Constitución.

Incluso, sería excesivamente restrictivo relegarlas al rango de expresiones meramente sincréticas y anticipadoras del catálogo de los derechos contenido en los artículos sucesivos. No sería aprovechada la oportunidad de fiarse de la importancia normativa de tales cláusulas generales para actualizar el número de los derechos fundamentales en conexión con las actividades y las exigencias de la persona humana; para obtener una tutela de la persona más abigarrada y dinámica.

Lo reseñado permite ofrecer al intérprete una base legal para desarrollar una actividad creativa que permite asegurar una permanente síntesis entre disposiciones constitucionales y valores contemporáneos: en definitiva, entre Derecho e Historia.

Se puede considerar, dicho en otros términos, que las cláusulas generales reconducibles a la personalidad del ser humano toleran el ámbito semántico y la terminología de un derecho distinto al de su propio ámbito normativo: siendo este último la resultante de la interpretación de aquella determinada fórmula lingüística consolidada en un determinado contexto. En otras palabras, las cláusulas generales representan el sustrato susceptible para proveer una justificación racional a la jurisprudencia evolutiva de los derechos: ofrecen al intérprete la base legal para desarrollar una actividad creativa.

Tales consideraciones facilitan, a nuestro modo de ver, también el encuadre dentro de los términos constitucionalmente correctos la problemática relativa a los llamados «nuevos derechos».

³⁵ Para ulteriores alusiones sobre el debate entre interpretación abierta o cerrada de las cláusulas que se refieren al libre desarrollo de la persona remito a mi trabajo: Rolla, *La perspectiva de los derechos de la persona a la luz de las tendencias constitucionales*, op. et loc. ult. cit.

A propósito, parece oportuno introducir una *summa divisio* entre aquellos derechos que son nuevos en cuanto que no están expresamente regulados en el catálogo constitucional, pero que anidan en las disposiciones relativas a los derechos fundamentales a través de la referencia al principio personalista aludido en las cláusulas generales; y aquellos derechos que —por el contrario— son «nuevos», en cuanto no incorporados ni incorporables al catálogo constitucional de los derechos fundamentales.

Sólo los primeros pueden ser enumerados entre los derechos fundamentales de la persona, desde el momento en que las nuevas situaciones subjetivas —gracias a la interposición de las cláusulas generales— hunden sus raíces en el fértil terreno de los catálogos constitucionales.

Los segundos, por el contrario, poseen una cobertura no constitucional, sino legal: son parte no de la Constitución, sino de la materia constitucional. Por consiguiente, el objeto, las formas y los caracteres de la tutela dependen de las concretas decisiones consumadas por el Legislador.

Con referencia a los primeros resulta, por contra, impropio semánticamente hablar de nuevos derechos, desde el momento en que su individualización no tiene naturaleza creativa en sentido estricto, sino meramente asertiva; el intérprete explicita o relata la extrapolación de los derechos conexos a los valores que han sido ya positivamente codificados.

Democracia y tecnocracia: a propósito del voto electrónico

Sumario: I. ¿HACIA UNA NUEVA DEMOCRACIA PLEBISCITARIA? II. EL RECURSO DE LA VUELTA A LOS CLÁSICOS. III. DEL CIUDADANO ELECTOR AL ELECTOR CONSUMIDOR. IV. VENTAJAS E INCONVENIENTES DERIVADOS DE LA FUTURA GENERALIZACIÓN DEL SISTEMA ELECTRÓNICO DE VOTACIÓN. V. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE VOTO ELECTRÓNICO. 1. La experiencia comparada. 2. La experiencia española. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. ¿HACIA UNA NUEVA DEMOCRACIA PLEBISCITARIA?

Es conocido cómo en la segunda mitad del siglo XX, auspiciado por el gran pacto social que supone el llamado Estado social, se va a producir un desarrollo industrial y una innovación tecnológica como jamás había soñado la humanidad en fechas precedentes. Como consecuencia de los optimismos y de las incertidumbres que esta nueva situación genera y con esta preocupación por bandera, durante los años sesenta y setenta florece entre los politólogos una impresionante bibliografía sobre este penúltimo estadio de la civilización caracterizado por una nueva estructura de producción y una no menos novedosa realidad social. Bell, Berger, Brzezinsky o Marcuse, entre otros muchos, son buena prueba de ello. En el marco de la llamada «civilización tecnológica» podemos considerar a la tecnocracia como «un subproducto de la civilización dominante en nuestra época» a la que se ha denominado con diversos nombres: civilización técnica, científica, post-industrial, tecnológica, tecnocrónica o científico-técnica. Inevitablemente, esta nueva cultura va a suponer la adaptación de las instituciones y del propio proceso político a las exigencias y posibilidades de las nuevas tecnologías y la introducción de técnicas de gestión y decisión más sustentadas en la competencia técnica que en el rigor jurídico (García Pelayo: «Burocracia y tecnocracia», pp. 34-35).

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Almería. Consejero Consultivo de Andalucía. Letrado del Parlamento de Andalucía (e.e.).

Nominalismos al margen, es lo cierto que en el último tercio del siglo XX se ha producido una revolución tecnológica cuya proyección sobre la vida cotidiana e impacto sobre nuestra dimensión pública de ciudadanos no es posible desconocer. El avance de la informática y el despliegue de la cibernética han modificado nuestros hábitos de trabajo y facilitado los procesos productivos. Las autopistas de la información, por su parte, nos sumergen en un mundo de inabarcables conocimientos cuya real dimensión se escapa de nuestras propias posibilidades. Y con la misma facilidad y puntualidad, los grandes especuladores financieros, sin abandonar su despacho de trabajo, realizan transacciones de capitales y valores en bolsas y mercados progresivamente globalizados cuando no mundializados.

Apoyados en las conquistas de la revolución tecnológica y cibernética, los itinerantes flujos monetarios del capitalismo financiero transitan por los centros bursátiles del planeta, constituyendo lo que se viene a conocer como la mundialización de la economía, en cuyo marco se produce el doble y contradictorio proceso de ensanchamiento de los espacios económicos y sociales a la par que se registra una evidente reducción de los ámbitos donde la persona se desenvuelve como ser político (Pedro de Vega, «Mundialización y Derecho Constitucional: La crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual», p. 13).

Ahora bien; sin negar las virtualidades funcionales que las nuevas tecnologías suponen para los procesos productivos y especulativos y para la dimensión del conocimiento humano, la traslación de estas sofisticadas tecnologías al proceso político de toma de decisiones debe ser recepcionada críticamente e implantada con las debidas cautelas, so pena de convertir lo que pueden ser válidos elementos instrumentales, en todo caso auxiliares, en mediatizaciones y condicionamientos que terminen por subvertir principios capitales del sistema constitucional de gobierno y el orden de valores ínsito a toda democracia política.

Por ello, hay que ser extremadamente prudente con la penetración de la cibernética en el proceso político-constitucional y en el despliegue práctico del derecho fundamental a la participación política. Máxime si de lo que se trata es de salvaguardar las garantías que deben rodear a la emisión del sufragio como elemento culminante del momento de la participación, pues el problema de la formación de la voluntad del cuerpo electoral es el problema central de la democracia política. Y es que la telemática y el voto informatizado, bien para su utilización en elecciones periódicas de representantes políticos, bien para evacuar consultas refrendatarias permanentes sobre concretos asuntos, es una innovación que conviene utilizar de manera precavida y circunspecta, si nos queremos socavar algunos de los dogmas y mitos en los que descansa la democracia política. Por tanto, el acercamiento a estas nuevas posibilidades técnicas debe moverse en el centro de dos actitudes extremas: ni miedo a lo desconocido ni aceptación acrítica de lo novedoso sin explorar previamente las distorsiones que los nuevos procedimientos engendran.

En el momento presente la mayoría de los técnicos y expertos en consultas electorales coinciden en que, dentro de poco tiempo, el acto de votación ya no consistirá en introducir papeletas en las urnas. Según se dice, la papele-

ta electoral, como símbolo tradicional de democracia y de participación ciudadana, tiene los días contados. El voto a través de Internet se acerca como una realidad ya posible. Por su parte, los candidatos y partidos presentan sus programas en flamantes páginas «web» y las propias Juntas Electorales, como autoridades jurídicas en la materia, se preparan para cambios legislativos que se presentan como inaplazables. De hecho, sin validez legal alguna, en los últimos años se vienen realizando experiencias electorales con voto informatizado. En estas condiciones, si la tecnología está disponible y la voluntad política existe, sólo restaría acometer los necesarios cambios legales para instalarnos definitivamente en el «voto virtual».

Así las cosas, conviene no perder de vista que, por cuanto la democracia es un régimen de opinión pública, el intercambio libre de libres opiniones debe desenvolverse en el espacio de «lo público». Y no es posible desconocer que el «voto cibernético», llevado hasta sus últimas consecuencias, puede terminar devorando el sentido colectivo de «pueblo» y de comunidad política a la vez que termina destruyendo, cuando no «privatizando», el régimen de opinión pública como espacio de debate y discusión política.

Se ha escrito que, por ejemplo, Internet puede mejorar la relación y comunicación entre ciudadanos y responsables políticos, potenciando la participación en el debate que precede a la adopción de una decisión política; y se ha explicado cómo a través de los denominados «forums» los internautas pueden expresar su opinión sobre un asunto público de manera meditada y a través de los «chats» producir una tertulia en tiempo real con intervenciones precisas con sus correspondientes réplicas (Pau i Vall: «Democracia e Internet», p. 200). Ahora bien, es lo cierto que la implantación del voto electrónico, sea para elecciones periódicas, sea para consultas refrendatarias, plantea un problema esencial de control del proceso, que pasa de manos de las Juntas Electorales (garantía jurídica), de los ciudadanos y de los representantes de los partidos (garantía política) a ser tutelado por los técnicos informáticos, con grave riesgo de que el control se traslade desde el ámbito democrático al reducto tecnocrático.

De no observarse las debidas cautelas al respecto, y llevado el proceso a sus últimas consecuencias, bien podría suceder que la telemática plebiscitaria, cotidianamente ejercida por los gobernantes y asumida por los electores, pueda ser la tumba de la democracia representativa tal como la venimos conociendo desde la Revolución Francesa hasta nuestros días. Y porque el invento ya existe y la tentación tecnocrática también, conviene precaverse contra lo que no dejaría de ser una gran ironía del destino; justamente aquella que consiste en que, por causa de la revolución telemática, en la confrontación histórica entre democracia directa y democracia representativa, entre Rousseau, por un lado, y Montesquieu y Sièyes por otro, terminara imponiéndose la tesis del primero a la de los segundos por virtud de la innovación tecnológica. Ella permitiría que cada ciudadano, abstracción hecha de la mayor o menor entidad del problema, fuese consultado por el gobernante para la toma de decisiones diarias: dónde ubicar un hospital o por dónde trazar una carretera, si debe implantarse la pena de muerte o declarar la guerra a una país vecino, son consultas posibles de evacuar de manera inmediata con

sólo instalar una terminal de ordenador en todos y cada uno de los domicilios. De esta manera, la democracia plebiscitaria, doméesticamente ejercitada a través de una terminal de ordenador, bien podría tener la tentación de prescindir de todo tipo de representantes e intermediarios entre el consultado y el consultante, entre el elector habilitante y el ejecutivo habilitado, convertido en un mero gestor. En semejante situación no se acierta a adivinar qué papel jugaría el Parlamento ni el ejercicio de la actividad política en el sentido noble del término; tampoco se despeja en qué marco se desenvolvería la función agregativa de intereses, el principio de publicidad parlamentaria, la presencia de las minorías en el procedimiento, la explicitación, en suma, del valor superior del pluralismo político. Todo ello no son retóricas cuestiones que constituyan enigmas gratuitos, sino preguntas ineliminables pendientes de contestación.

En el mismo plano, tampoco se atisba la función que en este nuevo marco político debieran cumplir los elegibles, pues se corre el riesgo cierto de hacer inútil la tarea de amortiguación y modulación de opiniones que ejercen los representantes parlamentarios y, en general, la llamada clase política, convirtiendo en estéril y superflua su presencia en el proceso de adopción de decisiones. A esta apocalíptica situación podría llegarse si lo que es un mero instrumento simplificador de operaciones accesorias termina convirtiéndose en un condicionante de los usos y ritos que forman parte indisoluble de la cultura participativa y democrática.

Desde estos presupuestos técnicos, bien podría tenerse la tentación de sustituir la democracia representativa por una suerte de «teledemocracia o ciberdemocracia» (Pau i Vall, p. 208), introduciendo por esta vía un nuevo sufragio «capacitario» que rompe el dogma de la igualdad y universalidad del sufragio, que no garantiza tampoco el secreto del voto emitido ni la libertad de obrar de quien lo emite y que, a mayor abundamiento, ubica el control del proceso, no en manos del Derecho ni del pueblo, sino a merced de los técnicos y expertos en sistemas informáticos.

II. EL RECURSO DE LA VUELTA A LOS CLÁSICOS

Como es bien conocido, el modelo de la democracia de identidad confrontado al sistema de la democracia representativa se encuentra en la génesis misma de la problemática de la representación política moderna. Por ello, no es ocioso acudir a los clásicos en cuyos pensamientos encontramos con frecuencia la raíz y la explicación de fenómenos sólo aparentemente actuales. Y es que, como ha señalado Pedro de Vega, al reflexionar sobre los problemas atinentes al tiempo y al espacio en el Derecho Constitucional y sobre la lógica de la mundialización y la lógica del Estado, «es ante este contradictorio y confuso panorama ante el que la vuelta a Rousseau empieza a ser una necesidad urgente para el Derecho Constitucional y la Teoría de la Constitución, a fin de poder operar el definitivo rescate histórico y espacial del principio democrático». A tal fin, el citado profesor considera necesario recuperar tres ideas hoy abandonadas y que, sin embargo, deberían estar en la base del actual

Derecho Constitucional: la idea de libertad política, la idea de cuerpo social o Estado y la idea de internacionalismo o cosmopolitismo (Pedro de Vega: «Mundialización...» p. 53).

Retrocediendo, por consiguiente, hasta nuestros clásicos, decía Rousseau en su conocida obra *Del Contrato Social* (Libro III, Cap. XV, p. 98), fechada en 1762, al hablar sobre los diputados o representantes:

«La soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa; o es ella misma, o es otra cosa: no hay término medio. Los diputados del pueblo no son, por tanto, ni pueden ser sus representantes, no son más que sus delegados; no pueden concluir nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no haya ratificado es nula; no es una ley. El pueblo inglés se piensa libre; se equivoca mucho; sólo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento; en cuanto han sido elegidos, es esclavo, no es nada. En los breves momentos de su libertad, el uso que hace de ella bien merece que la pierda».

Es conocido, también, cómo el genio ginebrino terminará aceptando a regañadientes la estructura de la representación política, condicionada siempre a que estos representantes sean jurídicamente mandatarios y a que el pueblo refrenda las decisiones políticas trascendentales.

Bastante tiempo después (1927), Carl Schmitt, el pensador que pasa por ser, acaso, el mejor conocedor del funcionamiento del Estado liberal (y también su más corrosivo crítico), afirmaba en su «Teoría de la Constitución», (pp. 238 y ss.):

«pueblo es un concepto que sólo adquiere existencia en la esfera de lo público. Pueblo y cosa pública existen juntos; no se dan el uno sin la otra. Sólo el pueblo presente, verdaderamente reunido, es pueblo y produce lo público. En esta verdad descansa el certero pensamiento, comportado en la célebre tesis de Rousseau, de que el pueblo no puede ser representado».

De manera que para esta corriente de pensamiento la democracia pura es la democracia de identidad. En esta línea de argumentación se parte de la idea de que la democracia representativa liberal burguesa ignora al pueblo, al soberano. Para Schmitt, el sufragio secreto encuentra su justificación en «influjos electorales ilícitos del Gobierno pertenece a la ideología del individualismo y contradice el principio político de la Democracia liberal». Para este autor el voto secreto transforma al ciudadano, al hombre político, en un individuo privado, que desde su esfera privada manifiesta su opinión y emite su voto.

La realidad es que en las modernas democracias las leyes electorales garantizan el secreto del sufragio mediante una serie de mecanismos protectores (urnas, sobres, papeletas, cabinas, etc.). Y ello se orienta a la salvaguarda de la libertad del votante y a liberarle de presiones o imposiciones que pudieren torcer su voluntad. La participación en libertad se alza así

como el valor esencial, a cuyo servicio se consagran instrumentos y procedimientos que la hagan posible:

«En los Estados Unidos de América y en otros países anglosajones —constataba ya Schmitt— se han inventado complicadas máquinas con registros y teclas para, no sólo garantizar institucionalmente el secreto del sufragio, sino darle garantías mecánicas. Podría imaginarse que un día —continúa—, por medio de inventos apropiados, cada hombre particular, sin abandonar su domicilio, pudiera dar expresión continuamente a sus opiniones sobre cuestiones políticas, y que todas estas opiniones fueran registradas automáticamente por una central donde sólo hiciera falta darles lectura. Eso no sería una democracia especialmente intensa, sino una demostración de que el Estado y lo público se habían privatizado en su integridad. No sería opinión pública, porque no resulta opinión pública ni aún de la opinión concorde de millones de personas; el resultado es sólo una suma de opiniones privadas. Así, no aparece ninguna voluntad general, ninguna “volonté générale”, sino sólo la suma de todas las voluntades individuales, una “volonté de tous”».

Por cuanto el liberalismo político es un régimen de opinión pública, es de esencia a sus esquemas estructurales que sin opinión pública no hay democracia posible. Y es evidente que de la adición de particulares aislados no puede surgir una opinión pública consciente.

En Rousseau se encuentra, por consiguiente, la razón última del pacto social. Como en nuestros días ha señalado Pedro de Vega («La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente», pp. 16-17), el pensamiento político del ginebrino es «contundente y claro»: Dado que el pueblo no puede ser representado por cuanto es soberano y la soberanía es inalienable, el pueblo sólo se obedece a sí mismo mediante el ejercicio directo del poder político. De ahí sólo cabe extraer la conclusión de que la única forma de democracia auténtica es la democracia directa o de la identidad. Vista la inviabilidad organizativa de ésta en aquel tiempo y en aquellos espacios, hubo necesidad de acudir al expediente de la democracia representativa y con ella a la inevitable escisión entre representantes y representados, entre gobernantes y gobernados. Paradojas del destino, dos siglos después la técnica nos suministra, al menos desde la perspectiva instrumental, la posibilidad de revitalizar las ideas de Rousseau en estado químicamente puro. Pero, habituados como estamos a la cultura política de la representación liberal regida por el sufragio universal, más tarde afectada por la aparición de los partidos políticos como nuevos sujetos de la representación, postular acríticamente formas representativas que traspasan la propia democracia de identidad, que invitan a un plebiscito diario sobre cualquier asunto, constituye un cambio estructural de nuestra concepción política que no conoce, acaso, precedentes en la historia, a menos que cupiese invocar aquí a la Grecia clásica. Así prevenidos ante semejante innovación, debemos convenir que el voto por ordenador es un camino sembrado de minas que conviene analizar detenidamente, al hilo del proceso de transformación del Estado y del propio mecanismo de selección de elites políticas.

III. DEL CIUDADANO ELECTOR AL ELECTOR CONSUMIDOR

¿Se está convirtiendo la democracia norteamericana en una democracia electrónica? A esta pregunta formulada en 1984 en una obra denominada «Elecciones por ordenador», Roland Perry contestaba ya afirmativamente, previendo las potencialidades que la informática podía aportar a los procesos electorales, no sólo en el ejercicio del derecho de sufragio y en el posterior escrutinio, sino también en la indagación indiciaria y en la prospectiva de las posibilidades de triunfo de uno u otro candidato o una u otra fuerza política.

Es cierto que las elecciones, en cuanto procedimiento para designar a los representantes políticos, siguen reguladas en la actualidad por principios y disposiciones esencialmente iguales a las que estaban vigentes en la época en que se introdujo el sufragio universal en los países democráticos más avanzados. Y sin embargo, los nuevos elementos que intervienen y condicionan hoy el proceso electoral hacen que éste se encuentre afectado por fenómenos hasta hace poco tiempo desconocidos que impactan sobre el viejo esqueleto y las no menos viejas técnicas de selección de elites políticas por procedimientos democráticos.

Desde hace cuarenta años, nuevos escenarios y nuevas formas de incidencia sobre los procesos electorales se han ido abriendo paso acreditando una efectividad insospechada hasta esos momentos. Así, por ejemplo, la utilización de la televisión como elemento de movilización y de influencia en las preferencias electorales condicionó en la campaña presidencial norteamericana de 1960 la elección de Kennedy frente a Nixon. Desde entonces, la llamada «telecracia» ha venido modificando el comportamiento y el mensaje de los líderes, sabedores de que ese potente medio de comunicación de masas se mueve por unas técnicas escénicas y estéticas que impactan sobre el discurso político. Frente al progresivamente desmovilizador escenario del mitin, la televisión penetra en los hogares y los líderes nos transmiten en tono confidencial e íntimo sus esperanzas y proyectos para el país.

Fue también en estas elecciones presidenciales la primera ocasión en que se utilizaron los ordenadores a través de un modelo informático que estaba en condiciones de predecir el resultado de los comicios. El programa utilizado consistía en unos trabajos previos basados en escrutinios anteriores y en datos demográficos, profesionales, modos de creencias religiosas, tipos de raza y otros de diversa factura. La sorpresa para la mayoría de los observadores surgió cuando, celebradas las elecciones, empezaron a escrutarse los primeros votos. Pudo entonces constatarse cómo el ordenador estuvo en condiciones de predecir el resultado y la victoria de Kennedy por 311 votos. En realidad la predicción fue bastante aproximada, pues el futuro presidente Kennedy obtuvo 303 votos y su oponente Nixon 210.

Desde entonces la «telecracia» ha supuesto una manera distinta de generar confianza en el electorado. Desde entonces hasta nuestros días, la imagen y la voz es determinante para la captación de sufragios. Las campañas electorales se han, descaradamente, mercantilizado. Lo importante es «vender» el producto. El mensaje ha de consistir en un eslogan publicitario breve, claro, sencillo y

directo, a fin de que incida con eficacia sobre el elector-consumidor. Todo ello, supervisado y preparado por los nuevos «magos» del consumo que no son otros que los asesores de imagen y de «marketing» político. No importa lo que se diga, sino cómo se transmita. En tales circunstancias, el discurso ideológico no sólo no tiene valor alguno sino que se alza como un obstáculo para atraer al elector. La mercadotecnia política trata las distintas opciones electorales como marcas comerciales que deben competir por el voto. Tan es así que en las recientes elecciones generales celebradas en España el pasado 12 de marzo de 2000, una importante audiencia de más de tres millones de espectadores llegaron a ver los espacios gratuitos de publicidad electoral en televisión. Ello explica la importancia que conceden los partidos a esta actividad publicitaria, por cuanto en España (como sucede, por ejemplo, en el Reino Unido) la Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada, prohíbe contratar espacios televisivos de publicidad con fines políticos.

De esta manera, la batalla por la diferenciación de los productos de consumo ha invadido la comunicación de los partidos. El «marketing» político aplicado a las campañas electorales trata las distintas opciones políticas como marcas comerciales que deben competir por el voto. La lucha por la «cuota de voz» lleva a las organizaciones políticas a utilizar en sus vídeos electorales estrategias sobradamente validadas por los grandes anunciantes. Se trata de crear un código propio basado en el uso sistemático del color, la tipografía, la música, la identificación con el prototipo ideal de votante y una retórica basada en la reiteración obsesiva del mismo mensaje: Todo ello acerca el hecho político de votar a lo que los técnicos publicitarios llaman «intervenir en el proceso de compra».

Situados en esta perspectiva, y como quiera que se trataba de ensanchar la base electoral de la concreta fuerza política, en paralelo a la «telecracia» surgió también la «sondeocracia», es decir, la participación permanente de los ciudadanos a través de sondeos de opinión a cuyos dictados se van modificando los programas de los partidos políticos y los estrategias de campaña van perfilando el discurso y la imagen del candidato. Ronald Reagan es el primer político «programado» para ganar la Presidencia de los EE. UU. en 1980, repitiendo con éxito en 1984. De esta manera, el programa político se va vaciando del inicial contenido —suponiendo que lo tuviera— y adaptando permanentemente a las «demandas» de los ciudadanos. Se trataría de algo parecido a la construcción de la idea de interés general o «voluntad general» a golpe de estudio de opinión pública. Un remedo o sucedáneo de «democracia directa» mediante el chequeo permanente de las preferencias de los electores. El programa ideológico tradicional cae en desuso y viene a ser sustituido por un concepto importado del Derecho privado: el «contrato» con los ciudadanos.

Si unimos a la creciente importancia de los medios de comunicación de masas (y a la concentración monopolística de los mismos) la influencia de la «telecracia» y de la «sondeocracia» como elementos moldeadores de la «oferta» política, el siguiente eslabón en la degeneración de la democracia puede venir, definitivamente, de la mano de la telemática, es decir, a través del conjunto de técnicas y servicios en los que interviene la telecomunicación y la

informática. Se trata de que personas no especializadas tengan la posibilidad de acceder a sistemas de comunicación e información antes sólo reservados a especialistas, lo que se consigue mediante el acceso generalizado a potentes redes de telecomunicaciones conectadas a centros de servicios que ponen a disposición de los usuarios bancos de datos, mensajes o programas específicos. El usuario tiene acceso a la red a través de terminales y pantallas de visualización.

A partir de estas posibilidades, fácilmente se comprenderá la tentación plausible de dar un salto cualitativo en orden a la participación política, lo que podría venir de la mano, sencillamente, de la conversión del domicilio convenientemente informatizado en una permanente cabina electoral. Si la revolución tecnológica recluye al individuo y suplanta a la tertulia política, a la libre formación de la opinión pública, a la amplitud de criterio y de juicio, el individuo aislado de sus conciudadanos, preso entre cuatro paredes, es un elector sólo aparentemente libre, pues estará prisionero del cordón umbilical que le une al acceso a la información, dependerá para la formación de su juicio de las redes de comunicación que bien podría suministrarle una realidad por completo virtual, cuando no deformada o censurada. Cuestión, por cierto, ya denunciada en su momento por Habermas, cuando advertía de la precariedad del ámbito de la privacidad invadido por la industria de los medios de comunicación y de la propaganda comercial regida por las técnicas de la «public relations», determinantes para entender lo que el teórico alemán denomina la «refeudalización» de la sociedad industrial avanzada. La gran ficción consistiría en aparentar que los electores son tratados como ciudadanos y no como consumidores, que el único norte es la búsqueda y persecución del interés general, cuando la realidad enseña que el «marketing» nos regresa a formas preburguesas de la representación política, donde el momento de la racionalidad forjada a través de la opinión pública se ve sustituido por la aclamación plebiscitaria de una masa que previamente ha visto invadida y destruida en su intimidad y privacidad. El deterioro creciente del proceso de creación de «opinión pública» que se produce en el marco del Estado social es evidente respecto del Estado burgués de Derecho donde «la emisión del voto era considerado tan sólo como el acto de conclusión de una disputa pública y continuamente mantenida y compuesta de argumentos y contraargumentos» (Habermas: «Historia y crítica de la opinión pública», p. 238).

Así las cosas, no es posible desconocer que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, en tiempos de la revolución tecnológica y cibernética, ofrece posibilidades ilimitadas pero también riesgos incommensurables. Las vicisitudes no se extienden sólo a la participación de los ciudadanos en las elecciones periódicas para elegir a sus representantes. Si así fuera, el problema se presentaría al menos en gran medida acotado. Pero, resulta que con los sistemas informáticos disponibles nada impediría adentrarse en un proceso político en que los electores fuesen permanentemente consultados para decidir cuestiones de la gobernación ordinaria a través de una suerte de referéndum permanente. De esta forma, podría pensarse alcanzado un viejo paradigma democrático: la participación inmediata y permanente de los ciudadanos en los asuntos públicos y, por tanto, la democracia directa hecha realidad. La

vieja utopía de Rousseau se habría cumplido al fin. Los gobernantes consultan cuantas decisiones estiman pertinentes y conocen con inmediatez y exactitud la voluntad del cuerpo electoral. Este plebiscito cotidiano haría realidad una permanente reactualización del viejo «contrato social». La tarjeta magnética y el voto electrónico habrían convertido a la vivienda en una urna de cemento y habrían sustituido a la democracia representativa por la democracia domiciliaria. En tales condiciones quizás no sea un atrevimiento decir, con el Premio Nobel de Biología, Sir MacFarlane Burnett, que «el ordenador es la mayor conquista del espíritu humano desde la invención de la escritura».

IV. VENTAJAS E INCONVENIENTES DERIVADOS DE LA FUTURA GENERALIZACIÓN DEL SISTEMA ELECTRÓNICO DE VOTACIÓN

El momento de la votación se presenta como una función principal del acto soberano de expresión democrática a través del cual los ciudadanos electores manifiestan sus preferencias políticas. Constituye la fase intermedia del procedimiento que se inicia con la convocatoria de las elecciones y culmina con el escrutinio y la proclamación de electos. Como supremo acto y rito de la democracia, la votación es una operación de trascendencia inigualable. De ahí, que se alce como imprescindible garantizar los elementos esenciales de esa operación, muy particularmente la personalización, la universalidad, la igualdad, la libertad y el secreto del sufragio, como piezas determinantes de la legitimidad del procedimiento. En orden a cumplimentar estos requisitos, todas las garantías serán pocas por cuanto el voto es el elemento central y preeminente de la toma de decisiones en el proceso democrático, sea en el momento procedimental de la formación de la voluntad del órgano colegiado, sea en el momento de elegir representantes o se trate, en fin, de responder en referéndum a una consulta de especial trascendencia.

Que el método de votación electrónica que se viene utilizando en las Asambleas legislativas no es infalible ha quedado acreditado claramente en nuestra propia experiencia parlamentaria, al utilizarse esta modalidad para la formación de la voluntad de la Cámara. Al margen de las no infrecuentes averías mecánicas y los inexplicables errores para el profano, el procedimiento puede prestarse a manipulación y alteración de la voluntad del órgano. Baste citar en este punto ciertas votaciones fraudulentas acaecidas en nuestras Cortes Generales, donde un parlamentario ha podido votar por sí mismo y por su compañero de escaño ausente. Se trata de una práctica realizada por todos los Grupos Parlamentarios en aras de encubrir una cruda realidad: la del absentismo parlamentario. Independientemente del pésimo ejemplo que supone el fraude electoral acometido en el templo de la libertad, esta actividad perversa supone una violación frontal del artículo 79.3 de nuestra Constitución («El voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable») propiciada, precisamente, por el uso de la votación electrónica convertida en modalidad de votación ordinaria, y que sería imposible de perpetrar de realizarse la votación por el procedimiento tradicional de «levantados» y «sentados» o por el nomi-

nal por llamamiento. A mayor abundamiento, el hecho es aún más irritante si se piensa que, frente a la ausencia de tipicidad para semejante conducta en los Reglamentos parlamentarios del Congreso y del Senado, el artículo 142 de la Ley 5/1985, Orgánica del Régimen Electoral General, «castiga con las penas de prisión menor en grado mínimo, inhabilitación especial y multa de 30.000 a 300.000 pesetas a los ciudadanos que voten dos o más veces en la misma elección o quienes voten dolosamente sin capacidad para hacerlo».

Asumido ya por las prácticas parlamentarias la votación electrónica como ordinaria y habitual en las Cámaras, conviene examinar sucintamente las posibilidades de utilización del voto electrónico en elecciones generales. Aludiendo, en concreto, a este sistema, el clásico texto de W. J. M. Mackenzie («Elecciones libres») ya indicaba que una de las formas posibles de emisión de sufragios era la votación por sistema automático en una máquina accionada por el elector. En esta modalidad de votación se sustituye el soporte papel de la papeleta y sobres electorales por la actividad manual que el elector realiza a través de un mando o botón de una computadora que graba el sentido del voto. Naturalmente, con carácter previo el elector ha debido identificarse ante el Presidente de la Mesa electoral u órgano similar encargado de receptionar el voto. De esta forma, la técnica impacta sobre el proceso electoral automatizando el modo de expresión del sufragio y el de los votos, sustituyendo a todo un ritual montado en soporte papel que ha venido simbolizando el acto tradicional de la votación por papeletas.

Al hilo de la innovación tecnológica tantas veces mencionada, el proceso de votación automatizada se ha ido generalizando en los Estados Unidos de América, no en el nivel federal, aunque sí en los diversos Estados de la Unión, gran parte de los cuales lo implantan en las diversas elecciones de naturaleza política y administrativa que se celebran simultáneamente en la misma fecha y en el mismo territorio. Mackenzie nos describe con sencillez el sistema de votación referido: la máquina se divide en columnas en cuya parte superior se indica claramente el objeto de la elección; en la parte inferior existen varios pulsadores que corresponden a cada uno de los candidatos que se presentan. El elector pasa a una cabina reservada, aislada por medio de cortinas, y tras poner en funcionamiento la máquina acciona los mandos de cada columna hasta que los indicadores señalan los nombres de su preferencia (si desea la abstención, no accionará ninguno); por fin, pulsa de nuevo el mando principal para dejar registrado el voto, abandonando inmediatamente la cabina. Los votos se van registrando en la máquina a medida que se van emitiendo, de forma que para obtener la suma final basta levantar los precintos y leer el resultado de las esferas indicadoras.

Con posterioridad se ha abierto camino el sistema de perforación de tarjetas en las que se incluyen las diversas candidaturas, que son introducidas en máquinas computadoras que efectúan electrónicamente el recuento. En los últimos años, con el avance tecnológico, se han implantado nuevas técnicas más sofisticadas y también más accesibles, cuyo funcionamiento se asimila al de los «cajeros» automáticos. Estos aparatos están dotados de una pantalla sensible en la que van apareciendo las instrucciones y las diversas opciones de voto susceptibles de ser seleccionadas. El proceso fluye de la siguiente mane-

ra: El elector se identifica; el Presidente de la Mesa le entrega y valida la tarjeta de voto; el elector penetra en una cabina dentro de la cual existe una pantalla (lector-grabador) que se acciona con la tarjeta. Inmediatamente aparecen en pantalla las listas de candidatos que concurren a la elección; el elector selecciona el voto en una pantalla mediante un lápiz magnético, apareciendo después la opción de confirmación o anulación de la votación. La tarjeta saldrá del aparato de forma automática. Confirmada su selección, vuelve a la Mesa para depositar la tarjeta de voto en la urna electrónica, que posee un contador que facilita en cualquier momento el porcentaje de participación. Para concluir la votación y efectuar el escrutinio, el Presidente y otro miembro de la Mesa teclean códigos secretos y se da por finalizada la votación. Transcurridos 30 segundos, la pantalla conectada a la urna muestra los resultados, que se pueden obtener impresos, además de ser transmitidos al centro de proceso de datos, a la vez que se levanta acta de la votación.

Las ventajas del procedimiento electrónico de votación son, en opinión de los partidarios del sistema, meridianamente claras:

- 1.º Sencillez para el elector de la forma de votación, que se efectúa a través de tarjeta con banda magnética.
- 2.º Autenticidad del voto, al garantizar que el sufragio que emite el ciudadano es completamente privado y personal.
- 3.º Máxima exactitud y rapidez en la información a la ciudadanía de los candidatos elegidos, mediante el escrutinio electrónico y la transmisión telemática de los resultados electorales de cada Mesa.
- 4.º Menor carga de trabajo en el escrutinio de la votación para el personal que interviene en las operaciones electorales.
- 5.º Garantía del sistema en cuanto a la confidencialidad y a la seguridad.
- 6.º Modernización del sistema de votación, aproximando y familiarizando a los ciudadanos en la utilización de tecnologías nuevas.
- 7.º El escrutinio, exacto y en tiempo mínimo, evita todos los problemas derivados de la validez de sobres y papeletas.

Más complejo se presenta, sin embargo, la salvaguarda de alguno de los principios clásicos que inspiran el ejercicio del derecho de sufragio activo, como son el secreto, la igualdad y universalidad a que nos hemos referido más arriba, además de la seguridad y certeza de las operaciones.

Por lo que se refiere a la garantía del voto secreto, preciso es que se arbitren los mecanismos de control que disipen toda duda al respecto. Hasta ahora, instalado como ceremonial en nuestra cultura dominante, el ciudadano contemplaba cómo su papeleta, personalmente elegida o confeccionada, quedaba depositada en su presencia en la urna transparente de cristal. Los apoderados e interventores de las diversas fuerzas políticas controlan en representación del votante la pureza del escrutinio y cuidan de que su voto emitido a favor de una candidatura concreta quede debidamente contabilizado. Desde el momento que esta operación se confía a una máquina, imprescindible para la legitimidad de las elecciones resulta garantizar el secreto y la pureza del escrutinio, transmitiendo seguridad y confianza al elector, cuestión de índole ritual

y cultural que, desde luego, no se conseguirá insertar en la mentalidad democrática en un período breve de tiempo.

Por ello la introducción de esta modalidad de votación debe hacerse con mesura. De lo contrario, por esta vía estaríamos propiciando una suerte de sufragio «capacitario» y expulsando del sistema electoral a los ciudadanos que, instalados en las pautas culturales del comportamiento electoral clásico, se muestran reticentes a la utilización de la nueva tecnología. Ello supondría un grave quebranto del principio de igualdad del sufragio. De ahí que resulte imprescindible que durante un buen tracto de tiempo convivan simultáneamente los dos sistemas de votación. Sobre todo cuando las experiencias habidas hasta la fecha en España enseñan que la aceptación del sistema de voto electrónico decrece a mayor edad del elector.

Desde el punto de vista técnico, y aunque ello no constituya un problema insoluble, pueden subsistir limitaciones en las operaciones automatizadas. Por ejemplo, la imposibilidad de añadir nuevos nombres de candidatos o la dificultad de adaptación para tipos de elecciones especialmente complejas, aunque, ciertamente que en estas facetas la innovación tecnológica superará —si no lo ha hecho ya— de inmediato estos obstáculos.

Por otra parte, el material es inicialmente caro (equipos, técnicos, almacenaje, etc.) y precisa, además, que en cada colegio electoral exista personal cualificado para garantizar el funcionamiento del sistema. Sin embargo, en buena medida hay que considerar, también, que no es escaso el ahorro susceptible de alcanzarse, pues sería innecesario la impresión de sobres y papeletas, incluido el «mailing» electoral, así como los gastos derivados del escrutinio.

A la postre, el problema más importante que subsiste —y a él ya nos hemos referido— es el control de las operaciones electorales, que deja de ser jurídico y democrático para convertirse en invisible y tecnocrático. En nuestra opinión es evidente que la implantación del sistema de voto electrónico no impide que siga siendo imprescindible la autoridad receptora y escrutadora de los sufragios (La Mesa electoral u órgano similar) que identifique al elector, le permita el acceso a la cabina, cuide de la correcta utilización de los instrumentos técnicos y certifique el escrutinio.

Un último obstáculo supone la posible violación del principio de universalidad del voto. Por cuanto sólo cabe expresar el mismo mediante la personación del elector ante la Mesa electoral, no existe, en principio, posibilidad de delegación ni de voto por correo, de forma que los enfermos, impedidos o ausentes, entre otros, podrían quedar automáticamente excluidos de su derecho de sufragio activo, salvo que pueda ponerse a su disposición una terminal de votación. Unase a ello el elemento ritual que culturalmente aparece ligado al momento determinante del funcionamiento del Estado democrático, cual es el acto tradicional de votación por papeletas que por este conducto desaparece, al margen de las dudas que pueden subsistir para el lego acerca de la pureza, transparencia y veracidad del escrutinio, pues la Junta Electoral, como autoridad encargada de tales menesteres, no reúne, según hemos dicho, los conocimientos necesarios para, por sí, velar por los principios rectores del proceso. El mundo de la ciencia sustituiría al mundo de la garantía que ofrece el Derecho y hasta el sistema de recursos jurídicos se haría enormemente dificultoso.

Y no resultan en absoluto desdeñables, en fin, los elementos atinentes a la seguridad del sistema informático y los eventuales sabotajes que podría sufrir. Piénsese que si un «virus» informático (por ejemplo, el conocido como «I love you», acaecido a primeros de mayo de 2000) puede paralizar millones de ordenadores en todo el mundo y penetrar en las mismas entrañas de la NASA, no hay razón para creer que la seguridad del sistema está garantizada. Antes al contrario, hay que cerciorarse de que la relativa fragilidad de la protección de las redes informáticas suministra los elementos de seguridad jurídica necesarios para la legitimidad de los resultados electorales.

V. ALGUNAS EXPERIENCIAS DEL VOTO ELECTRÓNICO

1. La experiencia comparada

Como han tenido ocasión de estudiar E. Arnaldo y A. D'Ambrosio («El voto electrónico: algunas experiencias recientes», pp. 164 y ss.), independientemente del caso de Estados Unidos de América, ya citado, en Europa las primeras experiencias de voto electrónico se han registrado en Bélgica, Francia y Holanda. En Bélgica se experimentó por primera vez en las elecciones legislativas y provinciales de 24 de noviembre de 1991 en dos pequeños cantones, y desde entonces se ha ido extendiendo a otros 21 de los 208 cantones belgas. El siguiente momento experimental lo constituyeron las elecciones al Parlamento Europeo de 12 de junio de 1994 y el tercero las elecciones comunales y provinciales de 9 de octubre de 1994. En ellas se pudo constatar que un buen sector del electorado no termina de asumir culturalmente las nuevas técnicas empleadas. Sin embargo, tras la celebración de las elecciones legislativas y de Consejos Regionales de 21 de mayo de 1995 parecen, en principio, haberse superado buena parte de estas suspicacias respecto al uso del sistema de tarjeta con banda magnética.

En Francia el sistema electrónico se utilizó por vez primera con ocasión del referéndum de septiembre de 1992, de ratificación del TUE, en el municipio de Santeny, de 2800 electores, repitiéndose la experiencia un año después, en marzo de 1993 en el municipio de Caen para las elecciones legislativas, en todo caso a modo estrictamente experimental y compatibilizando el sistema electrónico con el tradicional.

En Holanda la opción entre elegir el sistema de voto tradicional o el de utilización de máquinas de votar corresponde a las autoridades municipales competentes. Parece plausible estimar que alrededor del 50% de los electores utilizan máquinas de votar en cualquier modalidad de elecciones, mediante un sistema de tablero electrónico. El Consejo Electoral, como autoridad suprema en la materia, ha evacuado un informe favorable al sistema de voto electrónico utilizado en Bélgica, con lo que es de prever la sustitución del tablero electrónico por la tarjeta con banda magnética.

En otros continentes ajenos a Europa, y en concreto en América, se ha experimentado también el voto electrónico. El sistema utilizado con éxito en

las últimas elecciones presidenciales de Venezuela responde al siguiente esquema: el votante, papeleta en mano, la introduce en una máquina en lugar de en una urna. La máquina «lee» lo que el elector ha marcado a mano y transmite la información al centro de proceso de datos. Este país ha incorporado ya a su legislación electoral la previsión del voto por computador.

Brasil es uno de los Estados que ha explorado este procedimiento a modo de prueba entre los años 1994 a 2000. El sistema de voto electrónico se utilizó por primera vez en las elecciones municipales de 3 de octubre de 1996, afectando a todas las capitales del Estado y a las municipalidades de más de 200.000 electores, que a su vez representaban al 30% del conjunto del cuerpo electoral. La modalidad elegida realiza las siguientes operaciones: el votante, en su colegio electoral, se enfrenta a una pantalla táctil que, a toque de índice, le va presentando las diferentes opciones. Al igual que en el sistema venezolano, el proceso de los datos es automático.

Recientemente, el voto en Internet fue el gran protagonista de las primarias demócratas de Arizona, celebradas el 11 de marzo de 2000, y en las que la participación duplicó el record anterior en ese Estado. En esta pionera experiencia mundial de participación política a través de los mecanismos de la revolución digital, casi la mitad de los 76.000 sufragios expresados circularon por el «ciberespacio». El experimento de Arizona había concitado un enorme interés, al constituir la primera vez que se utilizaba el sistema de voto a través de Internet en unas elecciones tradicionales. La experiencia fue autorizada judicialmente, al no estimarse la reclamación de un grupo de ciudadanos que entendía que tal modalidad de votación podía discriminar a las minorías raciales y culturales, con menos conocimientos y posibilidades para el acceso a la red. De los 76.000 electores demócratas registrados que emitieron su voto, 35.000 aproximadamente lo hicieron a través de la red, de donde dedujeron los partidarios del sistema que su utilización incrementará la participación ciudadana en el proceso democrático. Con todo, hay que dejar constancia de que en la votación de Arizona hubo ciertos problemas técnicos menores y saturación de las conexiones en alguna ocasión. En los momentos de mayor participación, los electores emplearon hasta diez minutos en depositar electrónicamente su voto, aunque —como señalaron en su momento los partidarios del experimento— ese tiempo es mucho menor que el exigido para el desplazamiento a un colegio electoral.

A pesar de esta experiencia positiva de las elecciones presidenciales norteamericanas, es lo cierto que la población —cuanto más atrasado es el país en su desarrollo democrático— más desconfía del proceso a partir del momento en que pierde el control convencional del escrutinio. En tal sentido puede entenderse cómo en las últimas elecciones a la Presidencia de la República de Perú, celebradas en abril-mayo de 2000, la oposición al presidente en funciones, Alberto Fujimori, denunció la falta de fiabilidad del sistema de cómputo junto a sofisticadas modalidades de fraude electoral, como la supuesta capacidad del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) de interferir y manipular los datos transmitidos, vía satélite, al centro de cómputo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

2. La experiencia española

Por lo que se refiere a la experiencia española es conocido como la normativa electoral, tanto la preconstitucional (Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo y Ley de Elecciones Locales 39/1978, de 17 de julio) como la aprobada en desarrollo de la Constitución, en concreto la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), no establecían ningún tipo de disposiciones en orden a la posibilidad de autorizar la votación por sistema electrónico. Es más, el inciso final del artículo 86.1 de esta última norma establece que «Dentro de la cabina el votante podrá elegir las papeletas electorales e introducirlas en los correspondientes sobres», que entregará al Presidente de la Mesa para su depósito en la urna correspondiente. Por su parte, el artículo 70 de la LOREG establece la competencia de las Juntas Electorales Provinciales para aprobar los modelos de papeletas y sobres electorales correspondientes a su circunscripción, asegurando las disponibilidad de ambos y garantizando que las papeletas y sobres confeccionados por los grupos políticos que se presentan a las elecciones se ajusten al modelo oficial. Por su parte, la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum, establece en su artículo 16.1 que «La votación se realizará por medio de papeletas y sobres ajustados a modelo oficial y contendrá impreso el texto de la consulta». Y, finalmente, tampoco con carácter general las leyes electorales que regulan las elecciones a las Asambleas Legislativas de las distintas Comunidades Autónomas han establecido prescripciones al respecto, pudiendo haberlo efectuado por cuanto el artículo 86, 2, 3 y 4 no es de aplicación a las elecciones de los Parlamentos territoriales.

Ahora bien, al calor de las experiencias comparadas, la inexistencia de regulación (salvo en el caso del País Vasco) no ha impedido que en el ámbito autonómico se hayan impulsado modalidades de votación electrónica, previa autorización pertinente de la Junta Electoral Central (JEC) y sin más valor que el del puro ensayo. Siguiendo básicamente el estudio de E. Arnaldo y A. D'Ambrosio expondremos las principales experiencias al respecto.

En tal sentido, fue Cataluña la que realizó la primera experimentación con motivo de las elecciones al Parlament de 1995, bajo los auspicios de la Consejería de Gobernación, y circunscrita a dos colegios electorales: uno de ámbito urbano (Barrio del Ensanche de Barcelona) y otro de ámbito rural (municipio de Anglés, en Girona). La JEC autorizó la votación electrónica siempre que se cumpliesen una serie de condiciones: carácter voluntario, garantía del secreto del voto, realización posterior a la votación tradicional y valor meramente experimental. La Administración Electoral estuvo en todo momento informada de los trámites efectuados, velando por la información debida a los electores de las Mesas afectadas y a las fuerzas políticas que en ellas se presentaban, todo ello en aras de preservar los principios de objetividad y transparencia electoral así como el debido respeto al principio de igualdad entre los electores. El sistema, en síntesis, se contraía a las siguientes operaciones: identificación del elector ante el Presidente, entrega al elector de una tarjeta magnética, el votante accede a un lector-grabador situado en una cabina, aparecen en pantalla las candidaturas, selección con lápiz óptico de

aquella a la que se otorga el voto, validación de la operación o rectificación si hay error e introducción de la tarjeta en una urna electrónica. Finalizada la votación, y a través de un código secreto, el Presidente y la Mesa proceden al escrutinio, que se transmite al centro de recogida de datos a la par que se levanta el acta correspondiente.

El segundo experimento de voto electrónico acaeció con motivo de las elecciones al Parlamento de Galicia de 19 de octubre de 1997. La operación se realizó en dos Mesas diferentes y sometiendo a prueba dos sistemas diversos de votación electrónica, uno francés y otro japonés. La diferencia entre ambos estriba en la urna, pues mientras en el sistema francés ésta dispone de un lector que graba el voto y lo envía a la memoria, en el sistema japonés en la urna se deposita la tarjeta pero la lectura de la votación la realiza el mismo aparato que graba. Para la experimentación se seleccionaron dos colegios de Santiago de Compostela y los datos de comportamiento electoral y el resultado de la empresa han sido suficientemente estudiados por E. Arnaldo y A. D'Ambrosio en el trabajo citado.

La tercera experiencia se produce en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde el voto electrónico se introduce en la última reforma electoral aprobada. En efecto, la Ley 15/1998, de 19 de junio, modifica la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco. La reforma introduce un innovador Capítulo X al Título V que regula el procedimiento de votación electrónica a través de un nuevo artículo 132 bis. En síntesis, los elementos del sistema de voto electrónico que se incluyen son la tarjeta con banda magnética de votación, la urna electrónica, la pantalla de votar, la cabina electoral y el programa informático electoral. El programa deberá contener las especificaciones que en la Ley se establecen (fecha de las elecciones, denominación, siglas y símbolos de las candidaturas, etc.). A fin de garantizar la transparencia y objetividad de la votación y del escrutinio de cada Mesa corresponde a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma aprobar la validez del funcionamiento del programa informático. Las disposiciones finales de la reforma legal establecían expresamente que el sistema de votación electrónica no sería de aplicación para las elecciones al Parlamento Vasco de 1998, especificándose que su utilización en posteriores comicios se declararía por el Parlamento Vasco, a propuesta del Gobierno, quien determinará las circunscripciones, municipios o secciones en que haya de aplicarse la compatibilidad entre el sistema convencional por papeletas y el sistema electrónico, estableciéndose, en su caso, la progresiva implantación de éste. Sin embargo, la falta de consenso general en el Parlamento sobre la implantación práctica de la innovación legal introducida ha imposibilitado hasta la fecha el uso del voto electrónico.

La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley vasco de reforma electoral sorprende por la contundencia de sus afirmaciones y el optimismo ante el nuevo procedimiento. En efecto, considera el legislador que «en los albores del siglo XXI, la investigación y el estudio comparado de los procedimientos más avanzados de votación regulados en el derecho electoral europeo conducen al reto de la implantación del voto electrónico en el actual sistema electoral autonómico». Y ello desde la firme creencia de que el voto electrónico

«constituye una innovación en el proceso electoral deudora del progreso tecnológico». Por ello, «las nuevas tecnologías deben encontrar aplicación en la acción pública no solamente como tecnologías de control, sino, además, como tecnologías que favorezcan la libertad». El legislador va aún más lejos el otorgar al voto electrónico «un importante efecto educativo al aproximar a los ciudadanos la utilización de tecnologías que encuentran cada vez mayor aplicación en los más diferentes ámbitos de la vida. El establecimiento del voto electrónico es la primera respuesta que al desafío de las nuevas tecnologías y sus implicaciones en el proceso democrático se da desde la Comunidad Autónoma del País Vasco. Es por tanto un primer paso en este proceso de modernización de la vida política, mejorando los procedimientos electorales anteriores y educando a la población en la utilización de las nuevas tecnologías, que abren unas perspectivas e interrogantes de gran trascendencia en el desarrollo de las formas de participación democrática». Pero, el legislador vasco no sólo encuentra ventajas en el nuevo sistema desde la familiarización con las nuevas tecnologías. En otro plano entiende también que el voto electrónico «favorece la claridad y objetividad de los procedimientos electorales y la autenticidad del voto, al obligar al ciudadano a emitir su voto de forma personal, impidiendo los condicionamientos que en la emisión del voto se pueden derivar de la inexistencia de la obligación de realizar la selección de la papeleta de voto de forma secreta y personal. Asimismo, el voto electrónico —continúa el legislador vasco— garantiza plenamente el carácter secreto y libre del derecho de sufragio activo. Por otra parte, la menor carga de trabajo en el desarrollo de la votación para los miembros de las mesas electorales, la previsible ausencia de conflictos electorales en el escrutinio de los votos, la significativa reducción del tiempo empleado en las operaciones de escrutinio, así como la máxima exactitud y prontitud en la información a la ciudadanía configuran el voto electrónico como un sistema más eficaz, por su privacidad, seguridad, sencillez, rapidez y modernidad».

Un último ejemplo podemos mencionar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Valencia, donde se puso en marcha una experiencia piloto de votación electrónica virtual en la totalidad del municipio de Villena (24.791 electores). Ello acaeció en la convocatoria de elecciones a las Cortes Valencianas de junio de 1999. La novedad de esta operación, previamente autorizada por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma, residía en que por primera vez la votación se hacía extensible a la totalidad del censo electoral de un municipio de tipo medio, especialmente equipado desde el punto de vista electrónico. La iniciativa se englobaba dentro del Programa Infoville, en cuanto orientación estratégica dirigida a facilitar el tránsito de esa Comunidad Autónoma hacia la sociedad de la información. Naturalmente, se trató de una prueba sin validez legal alguna, con carácter voluntario y paralela a la realizada por el sistema convencional de papeletas. Un nuevo estudio, en suma, de cara a su eventual implantación en futuros procesos electorales.

V. BIBLIOGRAFÍA

- E. ARNALDO ALCUBILLA y A. D'AMBROSIO i GOMARIZ: «El voto electrónico: Algunas experiencias recientes». *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 4 (mayo-agosto), 1998.
- M. GARCIA PELAYO: «Burocracia y tecnocracia». Alianza Editorial. Madrid, 1974.
- J. HABERMAS: «Historia y crítica de la opinión pública. (La transformación estructural de la vida pública)». 3.ª ed. Ediciones G. Gili. México, 1986.
- P. DE VEGA: «La reforma constitucional y la problemática del Poder constituyente». Tecnos. Madrid, 1985.
- «Mundialización y Derecho constitucional: La crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual». *Revista de Estudios Políticos*. N.º 100. Abril-Junio, 1998.
- W. J. M. MACKENZIE: «Elecciones libres». Tecnos. Madrid, 1962.
- F. PAU i VALL: «Democracia e Internet». *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*. Asamblea Regional de Murcia/Universidad de Murcia. N.º 10, 1998.
- R. Perry: «Elecciones por ordenador». Tecnos. Madrid, 1984.
- J. J. ROUSSEAU: «El contrato social». Alianza Editorial. Madrid, 1986.
- C. SCHMITT: «Teoría de la Constitución». Alianza Editorial. Madrid, 1982.

III

NOTAS Y DICTÁMENES

El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tras veinte años de Jurisprudencia constitucional

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. OBJETO DEL RECURSO DE AMPARO. 1. Elemento objetivo: «decisiones o actos sin valor de ley». 1.1. Actos y disposiciones sin valor de ley. 2.1. Actos internos/actos externos. 3.1. Omisiones. 4.1. Acuerdo de no admisión de Proposiciones de Ley de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos. 2. Elemento subjetivo: el Parlamento o sus órganos. 2.1. Sesiones conjuntas de las Cámaras y órganos de composición mixta. 2.2. Parlamentarios. 2.3. Grupos Parlamentarios. 2.4. Órganos vinculados al Parlamento. 2.5. Gobierno. 2.6. Decisiones o actos de órganos no competentes. 2.7. Acuerdos de órganos consultivos. III. PRESUPUESTO PROCESAL DE FIRMEZA DEL ACTO. IV. PLAZO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE AMPARO. 1. Especialidad. 2. Cómputo. 3. Rechazo de mecanismos dilatorios del plazo. V. LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA RECURRIR. 1. Legitimación objetiva. 2. Legitimación subjetiva. 2.1. Grupos Parlamentarios. 2.2. Partidos Políticos. 2.3. Comisión Promotora de la iniciativa legislativa popular.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto el análisis del recurso de amparo contra actos de los Parlamentos, pero no de todos los actos que éstos pueden emanar, sino que se encuentra circunscrito exclusivamente a los actos derivados del ejercicio de las funciones parlamentarias. Por tanto, quedan fuera de nuestro ámbito de estudio, sin perjuicio de las referencias precisas para el objeto de nuestro análisis, los actos de personal y administración procedentes de los órganos parlamentarios.

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

Siendo conscientes de que el espacio en el que nos movemos es fuente casi inagotable de problemas y que los límites de este trabajo impide abordarlos todos con exhaustividad, trataremos de centrar nuestra atención en aquellos que consideramos más interesantes y que permiten tener una perspectiva general de la realidad de los recursos de amparo que afectan al desconocido mundo interno de los Parlamentos.

Buena parte de las cuestiones que suscita el recurso de amparo contra actos parlamentarios derivan de la posición institucional de los Parlamentos en el sistema de poderes del Estado y son una rémora de viejos mecanismos diseñados para reforzar el papel de las Asambleas en unos momentos históricos en los que los Parlamentos precisaban afianzar su posición frente a los demás poderes estatales, pero que hoy deben ser interpretados en sus justos términos si no se quiere provocar una fractura en el Estado de Derecho que tan enfáticamente proclama nuestra Constitución en su artículo 1.1.

Un Estado de Derecho que se precie ha de caracterizarse por la justiciabilidad de los actos de los poderes públicos, lo que no necesariamente implica la intervención en todo caso de la justicia constitucional. Sin embargo, el control judicial de los actos del Poder Legislativo ha estado tradicionalmente vedado como consecuencia de una doctrina, construida principalmente por los teóricos alemanes (especialmente por Gneist), que hizo fortuna en el Continente europeo en el siglo XIX y que supuso el basamento teórico a la recepción continental producida con la Revolución Francesa, de los privilegios que el Parlamento británico consolidó a partir de la *Glorious Revolution* de 1688 frente a las prerrogativas regias. Nos estamos refiriendo a la doctrina de los *interna corporis acta*, estudiada por Bertolini¹, sobre la que existen dos grandes concepciones²:

- En un sentido restrictivo, que fue el ideado por Gneist a raíz del conflicto causado por la no aprobación parlamentaria de los presupuestos bismarckianos, los *interna corporis* quedan reducidos al ámbito puramente legislativo, configurándose como aquellas cuestiones relativas al procedimiento legislativo que se desarrollan íntegramente en el seno de las Asambleas legislativas y que son de la exclusiva competencia de éstas, por lo que ninguna otra autoridad puede fiscalizarlas.
- En un sentido amplio, el espacio conceptual de los *interna corporis* se extiende a todo lo relativo a la organización y funcionamiento internos del Parlamento, y no sólo a los ítems del procedimiento legislativo.

El ámbito de esta segunda concepción es similar al de la vetusta idea británica de los *internal proceedings*, que se presentan como una esfera de libertad de acción de las Cámaras, ajeno a toda injerencia de otros poderes públicos, con la que se pretende garantizar la independencia del Parlamento en el desarrollo

¹ Véase el estudio de Bertolini: *Appunti sull'origine e sul significato originario della dottrina degli interna corporis acta* en *Studi per il ventennale dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Florencia, 1969, pp. 27 y ss.

² Sobre esta materia *vid.* Díez Picazo, Luis María: *La Autonomía Administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Cuadernos de los Studia Albornotiana, Zaragoza, 1985.

de sus funciones institucionales, a cuyo fin se predica la imposibilidad de control externo de los actos parlamentarios.

Estos fundamentos se encuentran en el sustrato de la autonomía parlamentaria, reconocida en nuestros días constitucional y estatutariamente a las Cámaras estatales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, respectivamente; y han sido esgrimidos para restringir el ámbito parlamentario judicialmente fiscalizable, como posteriormente veremos.

II. OBJETO DEL RECURSO DE AMPARO

El legislador de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC) ha empleado una sistematización en la regulación del recurso de amparo que no puede desconocerse. Su artículo 41, situado en el frontispicio del Título III, ofrece una primera delimitación del objeto del recurso de amparo, a saber: la protección de los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución (en lo sucesivo CE) frente a las violaciones originadas «por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes».

Esta genérica alusión al objeto del recurso resulta concretada en los artículos 42, 43 y 44 de la LOTC, en los que, atendiendo al poder público del que procede la violación de los derechos y libertades fundamentales, se regulan sendos recursos con caracteres diferentes:

- recurso de amparo contra actos del Poder Legislativo (artículo 42)
- recurso de amparo contra actos del Gobierno y la Administración (artículo 43)
- recurso de amparo contra actos del Poder Judicial (artículo 44).

El artículo 42 de la LOTC, que es el que nos interesa, dispone lo siguiente:

«Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes».

Como puede observarse, el precepto emplea dos elementos de cuya interconexión resulta la determinación de cuál es el objeto del recurso en él previsto:

- por una parte, un elemento objetivo, de modo que son susceptibles de recurso «las decisiones o actos sin valor de ley»,
- por otra, un dato subjetivo, el relativo al poder público del que emana el acto o decisión: las Cortes o cualquiera de sus órganos, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o sus órganos.

1. Elemento objetivo: decisiones o actos sin valor de ley

1.1. *Actos y disposiciones sin valor de ley*

Cuáles son las decisiones y actos sin valor de ley a los efectos del artículo 42 de la LOTC no es, ni mucho menos, tarea fácil.

En primer lugar, es preciso cuestionarse si los términos «decisiones» y «actos» empleados en el citado artículo son o no equivalentes. Con base en la suposición de que el legislador no es redundante, se puede considerar que no lo son. En efecto, el vocablo «decisión» posee un significado jurídico más amplio que el de acto, comprensivo de los actos y de las disposiciones, pues las decisiones son susceptibles de plasmarse tanto en aquéllos como en éstas. Así es, por una parte el acto es la cristalización de la decisión tomada por el órgano del que aquél procede, en cuyo caso estamos ante una decisión de carácter singular, que se agota con su cumplimiento; pero por otro lado, las normas también contienen decisiones, aunque en este supuesto de carácter general y con vocación de permanencia en el tiempo.

Por tanto, con la referencia a las decisiones, sin calificarlas de generales o singulares, el legislador parece haber dejado abierta la posibilidad de impugnación de normas sin valor de ley, interpretación a la que coadyuva el artículo 41 de la LOTC (que es aplicable con carácter general a todas las modalidades de amparo constitucional) al incluir entre el objeto del recurso de amparo las disposiciones.

Sin embargo, esta postura no fue inicialmente adoptada por el Tribunal Constitucional, que siguió una interpretación restrictiva del recurso de amparo. Un exponente de ello lo encontramos en el ATC 183/1984, de 21 de marzo, en el que se aduce como una de las razones (junto con la del carácter interno, a la que luego nos referiremos) de la inadmisión del recurso de amparo interpuesto por un Senador contra las normas dictadas por la Presidencia del Senado en materia de debate de enmiendas al proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación que lo que «se impugna es un norma y el citado precepto (alude al artículo 42) no habla de normas, ni de disposiciones, sino sólo de actos o de resoluciones, es decir, de decisiones que en la terminología habitual entre nosotros tienen contenido singular, no general» (FJ 2).

Afortunadamente, el Tribunal matizó posteriormente su doctrina (que se conserva hasta nuestros días) en el sentido de entender que lo excluido del ámbito del artículo 42 son las disposiciones con fuerza de ley, que son fiscalizables a través de los mecanismos de control de constitucionalidad. Este cambio de orientación jurisprudencial se aprecia especialmente a partir de la S. 118/1988, de 20 de junio³, en cuyo FJ 3 puede leerse que «no todas las disposiciones generales de las Cámaras pueden entenderse excluidas del conocimiento a través del recurso de amparo. En puridad, la exclusión clara que

³ Sentencia dictada con ocasión del recurso de amparo interpuesto por 67 Diputados contra la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso a materias clasificadas.

hace el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es respecto a las disposiciones con fuerza o valor de Ley, susceptibles de ser objeto de recurso de inconstitucionalidad de acuerdo al artículo 161.1 a) de la Constitución y al artículo 27 de la misma Ley Orgánica».

Es decir, lo que el Tribunal hace es poner en conexión los artículos 27 y 42 de la LOTC en orden a excluir de la esfera del segundo lo comprendido en el primero, de tal forma que sus respectivos ámbitos de aplicación no se superpongan, pero tampoco queden espacios incontrolables por una u otra vía.

Así las cosas, la cuestión se traslada a dilucidar qué disposiciones normativas parlamentarias tienen valor de ley —y consecuentemente la vía para su impugnación es la de los procesos de inconstitucionalidad— y cuáles carecen de él, materia sobre la que la jurisprudencia constitucional tampoco ha sido uniforme.

Es evidente que las leyes (en su variada tipología) y resulta claro que también los Reglamentos de las Cámaras (tanto estatales como autonómicas) se encuadran en la categoría de disposiciones con fuerza de ley. En relación a estos últimos tempranamente el Tribunal Constitucional, en la S. 101/1983, de 18 de noviembre, anticipó que «los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados en la Constitución», de ahí que se produzca una equiparación de los Reglamentos parlamentarios a las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, siendo posible su impugnación directa a través de los procesos de inconstitucionalidad (STC 118/1988, de 20 de junio, FJ 3). La misma tesis es predicable del Estatuto de Personal de las Cortes Generales (STC 139/1988, de 8 de julio), no así en todos los casos, de los Estatutos de Personal de las Asambleas autonómicas (asunto polémico en el que, no obstante, no vamos a entrar por exceder de los límites del presente trabajo).

Más problemática se presenta la calificación de las Resoluciones dictadas por la Presidencia en el ejercicio de las funciones interpretativas y supletorias que le atribuye el Reglamento. Tampoco en este punto la jurisprudencia constitucional ha sido uniforme. Inicialmente, ya en los AA. 183/1984, de 21 de marzo y 244/1986, de 12 de marzo, el Tribunal Constitucional acuña la tesis de la asimilación entre el Reglamento parlamentario y las disposiciones que la Presidencia dicta para interpretar los preceptos o suplir las lagunas reglamentarias, que resulta definitivamente consagrada en la STC 118/1988, de 20 de junio. Con arreglo a esta doctrina, en la medida en que suplen lagunas o interpretan los preceptos reglamentarios producen los mismos efectos que el propio Reglamento y se entienden incorporadas a él, por lo que disfrutan de igual valor que el Reglamento, esto es, valor de ley, cuya consecuencia procesal es la exclusión del recurso de amparo y la incardinación en el artículo 27.2 d) y f) de la LOTC, resultando de este modo ampliado su ámbito.

Tres argumentos conducen al Tribunal a elaborar la doctrina de la asimilación:

- La técnica normativa de la delegación recepticia, de forma que la Resolución supone el ejercicio de una facultad normativa delegada para

- suplir o interpretar o, expresado en otros términos, el Reglamento, al facultar a un órgano de la Cámara para suplir o interpretar el propio Reglamento, hace suyo el contenido de las futuras Resoluciones que se dicten en el ejercicio de la referida facultad, incorporándolo a su texto.
- La exigencia institucional de arbitrar un equilibrio constitucionalmente aceptable entre la independencia de las Cámaras y la defensa de los derechos de las minorías, lo que sólo puede conseguirse —en opinión del Tribunal— permitiéndose la revisión plena de las disposiciones, a instancia de las minorías parlamentarias, a través del recurso de inconstitucionalidad.
 - El principio *pro actione* que, en aras de evitar ámbitos normativos exentos de cualquier tipo de control, conduce a un análisis sistemático de los artículos 42 y 27 de la LOTC. «Ésta —señala el Tribunal— es la solución más favorable a la posibilidad de revisión amplia de estas Resoluciones, aunque se limite el número de sujetos legitimados para impugnarla. Por otro lado, no excluye la posibilidad de recurso de amparo frente a ellas, aunque indirecto, en la medida en que cualquier acto singular de aplicación de las mismas, en cuanto lesivo de un derecho fundamental de un Diputado, podría ser impugnado en amparo por éste» (FJ 4 de la STC 118/1988, de 20 de junio).

Los dos últimos argumentos, especialmente el tercero, serían impecables, en orden a permitir el máximo control posible de las normas parlamentarias, si se cumplieran dos requisitos:

- Que no existiera la legitimación que realmente existe para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones autonómicas con fuerza de ley.
- Que todas las disposiciones normativas precisaran de la intermediación de un acto singular de aplicación.

Trataremos de justificar estas afirmaciones. Aunque paradójico, el artículo 32 de la LOTC sólo otorga legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra disposiciones y actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas al Presidente del Gobierno, Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados y cincuenta Senadores, es decir, únicamente a sujetos estatales. Esto supone que si bien jurídicamente es posible la impugnación de la constitucionalidad de las resoluciones interpretativas y supletorias de la Presidencia de una Cámara autonómica, fácticamente es impensable que se produzca una impugnación de este tipo contra esta modalidad de normas, que suelen desconocerse extramuros del Parlamento.

Es más, el argumento esgrimido por el Tribunal Constitucional relativo a la defensa de los derechos de las minorías parlamentarias quiebra de forma inmediata cuando en el ámbito autonómico nos movemos, ya que mal se pueden proteger los derechos de las minorías de los Parlamentos regionales otorgando legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad a la minoría del Parlamento nacional.

En segundo lugar, en esta Sentencia el Tribunal Constitucional no toma en consideración la existencia de resoluciones autoaplicativas. Si de ellas se

predica la fuerza de ley, en el supuesto de vulneración de derechos fundamentales el afectado quedaría situado en una posición de absoluta indefensión al no tener la posibilidad de recurrir en amparo. De este peligro se percató Rubio Llorente y ello le llevó a formular un voto particular a la sentencia comentada, en el que, con parquedad de palabras, pero profundidad de ideas, apuntó la necesidad de permitir el recurso de amparo contra las disposiciones que, aun teniendo rango legal, son autoaplicativas.

La posibilidad de impugnación directa en amparo de leyes autoaplicativas estaba prevista en el Proyecto de LOTC que, siguiendo en este punto el modelo alemán, permitía en su artículo 46.1 (equivalente al actual artículo 42) la interposición de recurso de amparo «cuando por ley, o por disposición o acto con valor de ley formal, del Estado o de las Comunidades Autónomas, que hubieren de ser cumplidos directamente sin previo requerimiento o acto de sujeción individual, se violen o pongan en peligro actual o inmediato los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional». Dicha previsión se suprimió como consecuencia de la aceptación de la enmienda n.º 175 presentada en el Congreso por Minoría Catalana, por considerarse una clara desvirtuación del recurso de amparo, introduciendo por una vía falsa la legitimación de los particulares para interponer recursos de inconstitucionalidad.

Por otra parte, la doctrina de la asimilación era aplicable exclusivamente a las Resoluciones Presidenciales que interpretaran o suplieran el Reglamento, pero no a las que simplemente desarrollaran las prescripciones reglamentarias. Esta delimitación de los contornos de la teoría requiere tomar en consideración dos circunstancias de índole práctica:

- 1.º De un lado, la dificultad de deslindar las operaciones jurídicas de desarrollo y de integración.
- 2.º De otro, la realidad demuestra que al amparo de las facultades interpretativas y supletorias del Reglamento se dictan normas de desarrollo de aquél.

Además, la atribución de valor de ley a las Resoluciones presidenciales —y, por tanto, su exclusión del recurso de amparo— convertía en vital la tarea de diseñar criterios de diferenciación entre los actos y las disposiciones. Diversos criterios han sido empleados por el Tribunal Constitucional para identificar los actos frente a las disposiciones normativas:

- Uno formal, cual es el de la falta de los requisitos del procedimiento de emanación. El Tribunal utiliza como indicio del carácter de acto o resolución el que «no se han seguido los trámites parlamentarios propios de los actos de carácter general dictados por la Presidencia» al no mediar el parecer favorable de la Mesa y la Junta de Portavoces (FJ 1) de la S. 15/1992, de 10 de febrero), o el no haber sido objeto de publicación en el *Boletín Oficial de la Cámara* (FJ 2 de la STC 181/1989, de 3 de noviembre); o, por el contrario, deduce la naturaleza normativa del acto de «los preceptos de que trae causa» la Resolución (FJ 3 de la S. 118/1988, de 20 de junio).

- Otro, que podríamos denominar subjetivo, consistente en «la voluntad de no emitir una disposición reglamentaria» (FJ 1 de la STC 15/1992, de 10 de febrero), que en alguna ocasión ha deducido del preámbulo de la Resolución⁴.
- Un tercero, de tipo material, que atiende al contenido y la eficacia del acto, de manera que no presenta naturaleza normativa si «se dicta para resolver una circunstancia concreta que afecta a un único Grupo Parlamentario, de lo que resulta su falta de generalidad y su agotamiento en la resolución de ese caso» (FJ 1 de la STC 15/1992, de 10 de febrero) o, expresado en palabras de la STC 181/1989, de 3 de noviembre, si su «eficacia aparece limitada a una controversia específica» y «del contenido del acto impugnado no se deduce la existencia de una regla» (FJ 3).

Un comentario merecen estos criterios. De todos ellos, el único determinante es, a nuestro juicio, el último; los otros dos lo más que pueden hacer es reforzar la tesis del carácter de resolución si se verifica el criterio material, pero no pueden fundamentar por sí solos la exclusión de la naturaleza normativa del acuerdo. En efecto, del solo hecho de que no se hayan observado los trámites procedimentales previstos para la emanación de disposiciones no se sigue sin solución de continuidad que lo emanado sea un acto, ya que bien podría tratarse de una disposición que adoleciera de un vicio formal. Asimismo, no es suficiente con que el autor del acto exprese su intención de no dictar una disposición normativa expresando esa voluntad en el preámbulo, si el contenido del mismo revela otra cosa. En definitiva, lo que queremos poner de manifiesto es que lo que hemos denominado criterio formal y subjetivo son simples indicios que apuntan en un determinado sentido, pero que en modo alguno son criterios definitivos.

A partir de la STC 119/1990, de 21 de junio, se aprecia una inflexión en la doctrina jurisprudencial, que se consolida definitivamente con la STC 44/1995, de 13 de febrero, en la que se abandona categóricamente la tesis de la asimilación, para afirmar sin ambages que «las normas supletorias del Reglamento de la Cámara no se incorporan al mismo» y que «las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional» (FJ 2).

Con esta nueva doctrina se resuelve, a efectos impugnatorios, el problema de la diferenciación de las disposiciones interpretativas o supletorias respecto de las de simple desarrollo y se resta importancia a la delimitación conceptual entre actos y disposiciones, toda vez que las únicas disposiciones intraparlamentarias (en materia parlamentaria) que quedan fuera del recurso de amparo por poseer valor de ley son los Reglamentos, que son perfectamente identificables.

⁴ Este elemento voluntarista se emplea en la STC 188/1988, de 20 de junio, para determinar el carácter normativo de una Resolución presidencial al afirmar que «en el preámbulo de la propia Resolución impugnada se señala su carácter normativo» y que «la Resolución del Presidente del Congreso *no ha pretendido* dictar una regulación singular o de excepción respecto a un caso único y concreto, sino de introducir, como innovación normativa, una regla general que se aplique en el futuro a todos los casos similares» (FJ 3) (La cursiva es nuestra).

Recapitulando y atendiendo al estado actual de la jurisprudencia constitucional quedan incluidos en el ámbito del recurso de amparo, en el supuesto de violación de derechos fundamentales las siguientes decisiones parlamentarias:

- Los actos sin fuerza de ley de carácter singular, que se agotan con su cumplimiento (acuerdos de Mesa, de la Presidencia, de la Junta de Portavoces...).
- Las Resoluciones de la Presidencia (o de la Mesa, según los casos⁵) dictadas en el ejercicio de sus potestades interpretativas o supletorias del Reglamento.
- Las Resoluciones de la Presidencia dictadas en desarrollo de los preceptos reglamentarios.
- Las normas dictadas por la Mesa sobre organización del trabajo parlamentario.

1.2. *Actos internos/actos externos*

Solapándose en el tiempo con la evolución jurisprudencial expuesta en líneas anteriores, tuvo lugar otra atinente a la doctrina de los *interna corporis acta* y su invocación para excluir la revisión en amparo.

En una primera etapa la relevancia jurídica externa o interna de los actos parlamentarios fue empleado por el Tribunal Constitucional como criterio delimitador de los actos o decisiones de origen parlamentario susceptibles de ser impugnados por los cauces del recurso de amparo. Con arreglo a este criterio si el acto despliega sus efectos en la esfera puramente interna de la Asamblea, tal acto queda sustraído de lo fiscalizable por el Tribunal Constitucional, en tanto que si trasciende al ámbito externo, afectando a terceros ajenos a la institución parlamentaria, el meritado acto sería impugnable a través del recurso de amparo en el caso de violación de los derechos fundamentales susceptibles de protección en amparo.

Esta doctrina —que le ha valido al Tribunal una lluvia de críticas⁶— se plasma por primera vez en al ATC 183/1984, de 21 de marzo, en el que el objeto impugnado eran las normas de la Presidencia del Senado sobre el debate de las enmiendas del Proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación. En este Auto se puede leer que «la norma impugnada es, en

⁵ La mayoría de los Reglamentos parlamentarios atribuye las facultades interpretativas y supletorias del Reglamento a la Presidencia. Sin embargo, otros otorgan las meritadas facultades a la Mesa: *vid.* artículos 29.1.7.º del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 26.1.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña y 30.1.1.º del Reglamento del Parlamento de Galicia.

⁶ Véase el comentario que del Auto 183/1984, de 21 de marzo, realiza Torres Muro, Ignacio: *Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo* en REDC, n.º 12, septiembre-diciembre 1984. En las conclusiones puede leerse: «Es, por otra parte, una lástima que un problema tan complejo como el de conciliar la protección de los derechos fundamentales de los parlamentarios con el hecho de sustraer cierto tipo de actos de las Cámaras a los controles establecidos, con el objetivo de no obstaculizar el funcionamiento de éstas, se solucione con una sumaria distinción entre actos internos y externos».

Asimismo, Mancisidor Artaraz, E.: *Reciente jurisprudencia constitucional sobre Derecho Parlamentario*, en RVAP n.º 22, 1988, afirma que la dialéctica entre actos internos y externos es confusa ya que la mayor parte del Derecho Parlamentario es de contenido estatutario y, consecuentemente, interno.

efecto, un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta y que tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros. No es, por tanto, una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de éstos es la independencia y el aseguramiento que ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las Leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de constitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen» (FJ 2).

La citada doctrina, reiterada en la STC 90/1985, de 22 de julio y el ATC 706/1986, de 17 de septiembre, supone sustraer del control jurisdiccional actos que pueden ser lesivos de los derechos fundamentales utilizando como coraza la autonomía parlamentaria y la invocación de los *interna corporis*. En aplicación de esta tesis jurisprudencial un Acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que, por ejemplo, se declarase arbitrariamente la incompatibilidad de un Diputado no sería recurrible en amparo, por no afectar a un tercero, sino sólo a un miembro de la Cámara, y, sin embargo, es una vulneración flagrante y clara del artículo 23.2 de la CE al que en un Estado de Derecho no puede ser inmune.

Si, como el propio Tribunal admite en el fragmento reproducido, las Cámaras están sujetas a la Constitución y a las Leyes, esa sujeción no puede relajarse por el mero hecho de que la actuación parlamentaria tenga una eficacia *ad intra*. No es admisible que el Parlamento sólo tenga que respetar los derechos fundamentales en sus relaciones externas y pueda violarlos impunemente en el ámbito interno.

Es cierto que la posición del Parlamento como institución representativa del pueblo y su ubicación en el entramado de poderes del Estado obliga a excluir el control por los órganos judiciales ordinarios y al reconocimiento de la autonomía de la institución; es verdad que al socaire de la protección de los derechos no puede pretenderse una judicialización de la vida parlamentaria, planteándose en sede judicial lo que constituye la esencia del juego parlamentario, interfiriendo en el normal desarrollo de la actividad parlamentaria; pero también lo es que en nuestros días la autonomía parlamentaria no puede ser entendida con la amplitud de antaño, porque el contexto histórico en que la doctrina de los *interna corporis* se fraguó ha sido superado con creces.

Por esta razón el Tribunal Supremo federal de los Estados Unidos ha reconocido reiteradamente un doble límite a la autonomía de las Cámaras y, por tanto, a la insusceptibilidad de control judicial de sus actos: el respeto de los derechos fundamentales y la observancia de las normas constitucionales. En definitiva, como advierte Díez-Picazo, «la autonomía de las Cámaras, por lo demás, debe cesar en aquel punto en que ya no signifique gobierno de asuntos internos; esto es, allí donde comiencen los intereses del ordenamiento general del Estado, especialmente de naturaleza constitucional: el respeto a la

Constitución (sobre todo en materia de derechos fundamentales); así como el cumplimiento del Derecho Penal»⁷.

Afortunadamente, aunque con retraso, el Tribunal Constitucional dio un giro a su jurisprudencia a partir de los Autos 12/1986, de 15 de enero y 292/1987, de 11 de marzo, y más nítidamente con las SS. 118/1988, de 20 de junio; 161/1988, de 20 de septiembre; 23/1990, de 15 de febrero; 214/1990, de 20 de diciembre; 15/1992, de 10 de febrero y 118/1995, de 17 de julio. En la primera de las Sentencias citadas el Tribunal Constitucional acota los amplios contornos de la doctrina de los *interna corporis*, excluyendo de su ámbito de aplicación los supuestos en que existe vulneración de los derechos fundamentales.

El fundamento de este cambio de doctrina se apoya en el principio de sujeción de todos los poderes públicos —por tanto, también del Parlamento— a la Constitución, según expresa disposición del artículo 9.1 de la CE. Ello pone de manifiesto que, contrariamente a lo sostenido en los primeros momentos por el Supremo Intérprete de la Constitución, la autonomía parlamentaria no sufre porque de la presunta lesión de los derechos fundamentales conozca el Tribunal Constitucional para poner fin a la misma y restablecer al lesionado en la integridad de sus derechos⁸.

1.3. Omisiones

Hemos hecho referencia a actos y disposiciones, pero no a las omisiones, ¿significa esto que de los silencios de las Asambleas no puede conocer el Tribunal Constitucional en recurso de amparo? De lo dicho hasta este momento podría desprenderse que sólo las acciones de los Parlamentos pueden ser impugnados en recurso de amparo por vulnerar derechos fundamentales; sin embargo, esto no es así.

Aun cuando el artículo 42 de la LOTC únicamente hace mención a la actuación positiva del poder legislativo («decisiones o actos»), esta circunstancia no debe servir de acicate para la restricción del objeto del recurso de amparo, por cuanto que la conculcación de derechos tanto puede venir dada por la actividad, como por la pasividad.

Así parece haberlo entendido también el Tribunal Constitucional en la S. 242/1993, de 14 de julio, en la que estimó el recurso de amparo interpuesto contra el Parlamento de Canarias por no haber tramitado una petición dirigida a él por un ciudadano canario en el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 29 de la CE.

Es evidente, por otra parte, que no cualquier silencio es impugnable por presunta violación de derechos, sino únicamente en los supuestos en los que existiendo obligación jurídica de actuar como correlato de un derecho fundamental se omite tal actuación.

⁷ Díez-Picazo, Luis María: *Op. cit.*, p. 46.

⁸ En este sentido, Aranda Álvarez, E.: *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, CEPC, Madrid, 1998, pág. 31, sostiene que ya no debe hablarse de independencia de las Cámaras, sino de autonomía de las mismas.

1.4. *Acuerdo de inadmisión de Propositiones de Ley de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos*

Mención especial merece el recurso de amparo contra la decisión de la Mesa de la Cámara de no admisión de Propositiones de Ley de iniciativa legislativa popular. Esta posibilidad se encuentra prevista en la LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular⁹ y en las respectivas leyes autonómicas¹⁰, con la excepción de las leyes canaria y navarra¹¹.

La meritada previsión autonómica presenta ya un primer problema, cual es el de la idoneidad de una ley ordinaria para atribuir o ampliar competencias al Tribunal Constitucional, que sólo está sometido a la Constitución y a su Ley Orgánica (art. 1.1 de la LOTC) y sus competencias exclusivamente pueden ser atribuidas por la Constitución o por Ley Orgánica (art. 161.1 d) de la CE), mas no por ley ordinaria, máxime si es autonómica¹².

La única interpretación posible para salvar la constitucionalidad de las leyes autonómicas en este punto es considerar que, al ser el acuerdo de la Mesa de inadmisión de la Proposición de Ley un acto sin valor de ley, es susceptible de

⁹ El artículo 6 dispone: «1. Contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de Ley, la Comisión Promotora podrá interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de amparo, que se tramitará de conformidad con lo previsto en el Título III de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. 2. Si el Tribunal decidiera que la proposición no incurre en alguna de las causas de inadmisión previstas en el apartado 2 del artículo 5, el procedimiento seguirá su curso. 3. Si el Tribunal decidiera que la irregularidad afecta a determinados preceptos de la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a los promotores, a fin de que éstos manifiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla una vez que hayan efectuado las modificaciones correspondientes».

¹⁰ Siguen el modelo de la LO 3/1984, de 26 de marzo, en cuanto a la remisión a la LOTC las siguientes leyes autonómicas: Ley 5/1988, de 17 de octubre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Andalucía; Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa de los Ayuntamientos y de la Iniciativa Popular del Principado de Asturias; Ley 6/1985, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de Cantabria; Ley 2/1985, de 8 de mayo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha; Ley 2/1995, de 23 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de Cataluña; Ley 7/1985, de 26 de noviembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de Extremadura; Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de las Islas Baleares; Ley 6/1986, de 25 de junio, reguladora de la Iniciativa legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Madrid; Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y la de los Ayuntamientos y Comarcas de la Región de Murcia; Ley 3/1985, de 20 de mayo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de La Rioja.

Sin embargo, no contienen remisión a la LOTC la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular ante las Cortes de Aragón —que, junto a una sucinta referencia al recurso de amparo prevé, asimismo, la posibilidad de formular queja ante el Justicia de Aragón—; la Ley 1/1988, de 19 de enero, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de Galicia; la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Valenciana —que contempla, además del recurso de amparo, la reconsideración por la Mesa de las Cortes—; y la Ley 8/1986, de 26 de junio, reguladoras de la Iniciativa Legislativa Popular del País Vasco.

¹¹ La Ley 10/1986, de 11 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de Canarias tan sólo prevé, en su artículo 5.5, la posibilidad de un recurso de queja ante el Pleno de la Cámara contra el acuerdo de inadmisión. Sin embargo, la Ley 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la Iniciativa Popular de Navarra, no contempla recurso alguno, ni interno ni de amparo constitucional.

¹² *Vid.* Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo: *El control por el Tribunal constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento*, en RAP n.º 107, mayo-agosto 1985, pp. 95 y 96, quien se muestra sumamente irónico con la previsión del recurso de amparo por leyes autonómicas.

recurso de amparo por *mor* del artículo 42 de la LOTC, pero no porque lo establezca la correspondiente ley autonómica. Consecuentemente se hace totalmente innecesario su previsión en las leyes reguladoras de la iniciativa legislativa popular y, por ende, el carácter recurrible de dicho acuerdo sería, asimismo, predicable de los acuerdos de las Mesas del Parlamento de Canarias y de Navarra, cuyas leyes —como hemos señalado— guardan silencio respecto a la posibilidad de amparo constitucional.

Por otra parte, el recurso de amparo —como es por todos conocido— ha de fundamentarse en la lesión de los derechos contemplados en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la CE. No teniendo naturaleza de derecho fundamental la facultad de ejercer la iniciativa legislativa popular que, para el ámbito estatal, se encuentra reconocida en el artículo 87.3 de la CE, se hace preciso, si no se quiere cercenar el amparo y reducirlo a un mero reconocimiento nominal privado de toda eficacia práctica, reconducirlo a alguno de los derechos susceptibles de protección en amparo constitucional y la vía que ha hecho fortuna es la de orientarlo hacia el ámbito de lo previsto en el artículo 23 del Texto Constitucional.

Así lo ha hecho el propio Tribunal Constitucional¹³, aunque de forma discutible. Ante la impugnación en amparo del Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha en el que se inadmitía una Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular, a pesar de que los recurrentes invocaron el artículo 87.3 de la CE —y otros preceptos constitucionales, estatutarios y reglamentarios relativos a la competencia medioambiental—, el Tribunal, en un intento de flexibilizar la exigencia contenida en el artículo 49 de su LO de identificar el precepto constitucional que se considera infringido, en el Auto 428/1989, de 21 de julio sostiene en su FJ 3.º que «resulta indudable que esta facultad de iniciativa, que comprende la de promover su ejercicio por los electores y la de presentar proposiciones de Ley, forma parte, una vez reconocida su existencia y regulado su uso por el Estatuto y la Ley 2/1985, del derecho fundamental que los ciudadanos tienen de participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 de la C.E.)».

Sin embargo, tan sólo cuatro meses después, en el Auto 570/1989, de 27 de noviembre, en el recurso de amparo promovido por el Ayuntamiento de Toledo contra el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha por el que se denegaba la admisión a trámite de la Proposición de Ley presentada por aquél, el Tribunal no reconduce de oficio el asunto a la esfera del artículo 23 de la CE, sino que, contrariamente al pronunciamiento del Auto 428/1989, inadmite el recurso argumentando que «la demanda se deduce respecto de derechos o libertades no susceptibles de amparo constitucional (art. 50.1 b) de la LOTC), puesto que ni los artículos 87.3, 140 y 142 de la Constitución ni el artículo 12.1 del Estatuto de Autonomía correspondiente (...) ofrecen base suficiente para interponer recurso de amparo» (FJ 2).

¹³ También la doctrina se inclina por esta postura. En este sentido parece pronunciarse Montoro Puerto, Miguel: *Jurisdicción constitucional y procesos constitucionales*, T. II, *Procesos de protección de los Derechos Fundamentales*, Colex, Madrid, 1991, p. 371.

O se incluye tanto la iniciativa legislativa popular como la de los Ayuntamientos, que algunos Estatutos de Autonomía y sus leyes de desarrollo reconocen, en el ámbito de un derecho fundamental susceptible de amparo constitucional o la posibilidad de los últimos de recurrir en amparo, con arreglo a las previsiones de algunas leyes autonómicas, queda vaciada de contenido.

2. Elemento subjetivo: el Parlamento o sus órganos

La determinación, efectuada en líneas anteriores, del objeto del recurso de amparo previsto en el artículo 42 de la LOTC quedaría incompleta de no ser puesto en conexión, sin solución de continuidad, con el sujeto presuntamente vulnerador de los derechos fundamentales, porque no cualquier decisión o acto sin valor de ley conculcador de derechos fundamentales es recurrible en amparo por *mor* del artículo 42 de la LOTC, sino únicamente los procedentes de ciertos sujetos.

En efecto, ha de tratarse de decisiones o actos sin valor de ley, «emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos» (art. 42). La claridad del precepto es tan sólo aparente y se difumina tras un examen de la estructura organizativa de las Cámaras parlamentarias.

La concreción de cuáles son los órganos parlamentarios obliga a tener en cuenta la organización diseñada por los Reglamentos parlamentarios —prefigurada en alguna medida en la Constitución, respecto de las Cortes Generales y en los Estatutos de Autonomía, en relación a los Parlamentos autonómicos—. Con carácter general, sin perjuicio de la necesidad de un análisis exhaustivo, pormenorizado e individualizado de cada uno de los Reglamentos parlamentarios, no parece existir obstáculo jurídico para considerar como órganos del Parlamento, cuyas decisiones o actos sin valor de ley pueden ser recurridas en amparo en el caso de violar derechos fundamentales:

- Los llamados órganos rectores: el Presidente de la Cámara, la Mesa (incluida la Mesa de Edad, que aunque de duración efímera es un órgano de la Cámara¹⁴), la Junta de Portavoces, los Presidentes y las Mesas de las Comisiones.
- Los órganos funcionales: el Pleno (cuyas decisiones se imputan a la Cámara en su conjunto), las Comisiones en su más variada tipología (permanentes y no permanentes, legislativas y no legislativas), las Subcomisiones, las Ponencias y la Diputación Permanente.

2.1. Sesiones conjuntas de las Cámaras y órganos de composición mixta

A este catálogo deben adicionarse por lo que se refiere a las Cortes Generales, las Comisiones de composición mixta Congreso-Senado previstas en

¹⁴ En los recursos de amparo n.º 621/1983 y 1083/1986, el acto recurrido eran sendos Acuerdos de la Mesa de Edad del Parlamento de Navarra y del Parlamento de Andalucía, respectivamente (ATC 7/1984, de 11 de enero y ATC 292/1987, de 11 de marzo).

diversas leyes, tales como la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo, Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, Comisión Mixta de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico y la Comisión Mixta para la Unión Europea; así como la reunión conjunta del Congreso y del Senado a la que alude el artículo 74.1 de la CE.

Sin entrar en la cuestión de si las sesiones conjuntas de las Cámaras constituyen un órgano distinto del de cada una de ellas, como en la doctrina italiana sostienen Mortati, Tosi, Biscaretti y Pergolesi, entre otros; o, por el contrario, no son más que un modo especial de deliberar, como defienden Balladore Pallieri, Bianchi D'Espinosa y entre nosotros Recorder de Casso, lo cierto es que la referencia contenida en el artículo 42 de la LOTC a las Cortes Generales y no sólo al Congreso de los Diputados y al Senado permite incluir las decisiones y actos sin valor de ley de ambas Cámaras en sesión conjunta, de las Comisiones Mixtas, así como las de las Mesas o las Presidencias emitidas conjuntamente, entre las que son susceptible de recurso de amparo por la vía procedimental del artículo 42 de la LOTC.

2.2. *Parlamentarios*

Más problemática es la admisibilidad de un recurso de amparo frente a actos de los parlamentarios *uti singuli*, porque, *stricto sensu*, no constituyen un órgano de la Cámara. A nuestro entender con poca fortuna, el Tribunal Supremo en su S. de 9 de junio de 1987 llegó a afirmar que «el parlamentario aparece como un órgano del Parlamento», lo que significaría siguiendo hasta sus últimas consecuencias su afirmación (aunque lo que pretende argumentar es la falta de legitimación activa en vía contencioso-administrativa de un parlamentario en el ejercicio de su facultad de petición de información a la Administración) que los actos de un Diputado lesivos de derechos fundamentales son residenciables en el Tribunal Constitucional *ex* artículo 42 de la LOTC.

Sin embargo, tal hipótesis no puede sostenerse por la razón de que el Diputado es un miembro del cuerpo legislador, pero no un órgano del mismo. De igual modo que los accionistas de una empresa no son órganos de aquélla, sino que lo son su Junta General y su Consejo de Administración, tampoco los parlamentarios individualmente considerados son órganos del Parlamento, porque su actuación aislada no expresa el parecer o la voluntad de la institución de la que es miembro. Únicamente en la medida en que el acto del parlamentario sea asumido por cualquiera de los órganos anteriormente mencionados o por el Pleno de la Cámara podría ser objeto de un recurso de amparo *ex* artículo 42, pero en tal supuesto el recurso habría que interponerlo contra el acto o decisión del órgano en cuestión no contra el del parlamentario.

En este mismo sentido se pronunció tempranamente y con acierto el Tribunal Constitucional en el Auto 147/1982, de 22 de abril, con ocasión de un recurso de amparo interpuesto contra la formulación de una pregunta por un Senador, en la que se cuestionaba la idoneidad del nombramiento del recurrente para un cargo público, así como contra el acto del Presidente del Senado por el que se ordenaba la publicación de tal pregunta en el *Boletín Oficial del*

Senado. En el Fundamento Jurídico 4 el Tribunal sostiene que «como tales miembros de las Cortes Generales, los Diputados y Senadores no son, en su actuación individual y sin mengua de la alta representación que ostentan y de la función pública que ejercen, poderes públicos en el sentido del artículo 41.2 de la LOTC, ni «agentes o funcionarios de éstos». Es el órgano del que forman parte, y no ellos, el que debe ser considerado como «poder público»...», por lo que el objeto del recurso quedó reducido al acto de la Presidencia.

2.3. Grupos Parlamentarios

Cuestión asimismo espinosa es la de si los actos de los Grupos Parlamentarios que violen derechos susceptibles de amparo constitucional son recurribles por el cauce establecido en el artículo 42 de la LOTC. La respuesta dependerá de la naturaleza jurídica que se atribuya a los Grupos. De las múltiples y muy variadas teorías que se han elaborado sobre la materia¹⁵, la que a nosotros ahora nos interesa es la que concibe a los Grupos como órganos de la Cámara, de cuya adopción se sigue la inevitable consecuencia de considerar que los actos de los Grupos Parlamentarios son recurribles en amparo *ex* artículo 42 de la LOTC.

Es cierto que los Reglamentos parlamentarios contienen normas relativas a los Grupos Parlamentarios, disciplinando su composición, facultades y funciones, pero también lo es que la mera mención en el ordenamiento parlamentario no les convierte *per se* en órganos del Parlamento. La propia sistematicidad empleada en los Reglamentos es significativa. Los Grupos son regulados, por regla general, en un Título distinto de aquel destinado a la normación de la organización interna de la Cámara¹⁶, lo que viene a poner de manifiesto que no son considerados como órganos internos.

A estas apreciaciones de índole formal hay que añadir otras materiales, de mayor calado y más decisivas para lo que ahora nos ocupa. El capital concepto de imputación jurídica introducido por Kelsen en la teoría del órgano no concurre en el supuesto que analizamos por cuanto que la voluntad de cada Grupo no es atribuible sin más a la persona jurídica, en este caso a la Cámara, sino que es únicamente una decisión del propio Grupo; es preciso un proceso de asunción de la voluntad del Grupo por uno de los órganos del Parlamento, a través de los mecanismos en cada caso previstos, para que dicha decisión sea imputable a la Cámara, pero en tal supuesto la decisión deja de ser del Grupo para convertirse en una decisión del órgano de la Cámara que lo haya asumido como propio.

¹⁵ Una exposición de las mismas puede encontrarse en Torres del Moral, Antonio: *Los Grupos Parlamentarios*, en RDP n.º 9, 1981. *Vid.* asimismo, Sáiz Arnaiz, A.: *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

¹⁶ A modo de ejemplo, el Reglamento del Congreso de los Diputados dedica su Título II a los Grupos Parlamentarios, mientras que el Título III lleva por rúbrica «De la organización del Congreso», esquema que también se sigue con carácter general en los Reglamentos del Senado y de los Parlamentos autonómicos, con las salvedades de los Reglamentos del Parlamento de Cataluña, de la Asamblea Regional de Murcia y de las Cortes Valencianas.

Además, los Grupos presentan una serie de características que difícilmente encajan en la noción de órgano. Poseen autonomía en una triple vertiente: se dotan de su propio estatuto interno, libre de la injerencia parlamentaria; gozan de una organización interna propia; y el personal a su servicio no pertenece a la Cámara; notas que no corresponden a los órganos de una entidad pública.

Ni siquiera del Grupo Mixto puede predicarse su condición de órgano de la Cámara, pese a ser en palabras de Rescigno «un expediente técnico para permitir a los Diputados no incluidos en un Grupo o que no reúnen el número mínimo prescrito, de participar en los trabajos de la Cámara en paridad con los otros miembros»¹⁷. Esta peculiaridad, que lo distingue del resto de los Grupos Parlamentarios, no es suficiente para atribuirle la consideración de órgano del Parlamento, porque siguen siendo aplicables las anteriores argumentaciones.

En definitiva, como afirma el autor italiano¹⁸ con suma expresividad, los Grupos Parlamentarios son «la osamenta y el alma de las Cámaras, pero no sus órganos, de igual modo a como los partidos son hoy la osamenta del Estado, pero no órganos suyos».

2.4. Órganos vinculados al Parlamento

Asimismo, no se halla exento de problemas la cuestión relativa a si los actos o decisiones de los órganos vinculados o dependientes orgánicamente de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas son encauzables por el procedimiento arbitrado en el artículo 42 de la LOTC. Nos estamos refiriendo a instituciones tales como el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas o sus homólogos de las respectivas Comunidades Autónomas.

El principal argumento a esgrimir por quienes sostienen¹⁹ que los actos de las mencionadas instituciones son recurribles *ex* artículo 42 radica en la afirmación contenida en el artículo 35.1 de la LO 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, a tenor del cual «las personas que se encuentren al servicio del Defensor del Pueblo, y mientras permanezcan en el mismo, se considerarán como personal al servicio de las Cortes», consideración que es trasladada *mutatis mutandis* por las respectivas leyes autonómicas a los comisionados parlamentarios de las Comunidades; así como en las previsiones de la normativa intraparlamentaria conforme a las cuales el presupuesto de esta institución constituye un programa dentro del presupuesto de las Cortes, y las transferencias de créditos y la contratación se someten al mismo régimen que rija para las Cortes, etc.

Ahora bien, este razonamiento sólo sería aplicable al Defensor del Pueblo o sus homónimos autonómicos, pero no así al Tribunal de Cuentas y las figuras similares de las Comunidades Autónomas, toda vez que su legislación reguladora no contiene tal previsión.

¹⁷ Rescigno: *Gruppi Parlamentari* en la *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, 1970, p.796.

¹⁸ Rescigno: *Op. cit.*, p.795.

¹⁹ Véase la argumentación expuesta por Oliver Araujo, Joan: *El recurso de amparo*. Facultad de Derecho de Palma de Mallorca, Palma de Mallorca, 1986, pp. 171-173.

Y aun en el caso del Defensor del Pueblo, la consideración del personal a su servicio como personal de las Cortes, las conexiones presupuestarias y la equiparación del régimen de contratación a todo lo más que puede conducir es, en su caso, a articular, desde la pura perspectiva subjetiva, los recursos contra los actos en materia administrativa por la vía del artículo 42, pero no permite hacerlo extensivo a los actos y decisiones del Defensor del Pueblo en el ejercicio de sus funciones.

Piénsese, *verbi gratia*, en el caso de que el Defensor del Pueblo incluyese en su informe datos personales que permitiesen la identificación del interesado en un procedimiento investigador afectando a su derecho a la intimidad por referirse a hechos que pertenecen a la privacidad del individuo. ¿Podría el particular afectado recurrir en amparo invocando el artículo 42 de la LOTC por el mero hecho de la existencia de vinculaciones administrativas y presupuestarias entre el Defensor del Pueblo y las Cortes Generales? Creemos que no por la sencilla razón de que el Defensor del Pueblo (lo que también es predicable de las figuras análogas de las Comunidades Autónomas) no es un órgano del Parlamento, sino un comisionado del mismo, cuyas decisiones en el ejercicio de su labor investigadora de la Administración no son imputables a aquél.

Lo anterior no significa crear un ámbito de inmunidad jurisdiccional en favor del Defensor del Pueblo ante el desconocimiento por éste del catálogo de derechos que consagra nuestra Carta Magna y que precisamente él está llamado a proteger. Es evidente que la actuación del Defensor del Pueblo no podría orientarse por la vía del artículo 44 de la LOTC, previsto para las actuaciones jurisdiccionales; pero tampoco es necesario forzar los términos del artículo 42 del mismo cuerpo legal para permitir el control en amparo de los actos de esta institución.

En efecto, pese a que el Defensor del Pueblo no forma parte de la Administración *stricto sensu*, su actividad es materialmente hablando más administrativa que parlamentaria. Esta circunstancia, unida al carácter residual que el Tribunal Constitucional ha otorgado al artículo 43 de la LOTC (en SS. 112/1984, de 28 de noviembre, 29/1987, de 6 de marzo, y 174/1996, de 11 de noviembre, entre otras²⁰) permite encajar los actos del Defensor del Pueblo, así como los del Tribunal de Cuentas (y figuras equivalentes de las Comunidades Autónomas) en el último de los preceptos citados²¹.

²⁰ En la primera de ellas se ofrece cobertura procesal en el artículo 43 de la LOTC el recurso de amparo interpuesto contra la resolución del Teniente General Jefe del Estado Mayor del Ejército relativa al ascenso a Teniente de la Guardia Real, en tanto que en las otras dos el recurso interpuesto contra sendos acuerdos del Consejo General del Poder Judicial en materia de personal.

²¹ Duque Villanueva, Juan Carlos: *El recurso de amparo contra actos parlamentarios*, en RCG n.º 42, 1997, pp. 74 y 75, sostiene con contundencia que «no cabe encuadrar, en mi opinión, en la vía del artículo 42 de la LOTC los recursos de amparo que pudieran promoverse frente a actos o decisiones vinculados orgánica, pero no funcionalmente, a las Asambleas Legislativas o que dependan directamente de las mismas, como es el caso del Defensor del Pueblo (art. 54 CE), del Tribunal de Cuentas (art. 136 CE) y de las figuras similares en las respectivas Comunidades Autónomas, pues, además de no revestir naturaleza legislativa, no tienen la condición de órganos internos de las Cámaras», si bien no se pronuncia expresamente por el cauce del artículo 43 de la LOTC.

2.5. Gobierno

Por último, queda hacer referencia a los actos del Gobierno que tienen lugar en sede parlamentaria como consecuencia de las relaciones institucionales que, en un sistema parlamentario como es el nuestro, se llevan a cabo entre el Gobierno y el Parlamento.

Es evidente, por expresa disposición del artículo 43 de la LOTC, que los actos del Gobierno que desconozcan derechos fundamentales son recurribles en amparo en los términos previstos en el meritado precepto. Sin embargo, tal evidencia parece empañarse cuando de actos gubernamentales producidos en el contexto de las relaciones Gobierno-Parlamento se trata. Nos estamos refiriendo, principalmente, aunque no de modo exclusivo, a la respuesta a las peticiones de información o a las preguntas formuladas por los parlamentarios a los miembros del Gobierno y a las comparecencias de éstos ante los órganos del Parlamento.

El contexto parlamentario en que dichos actos se desarrollan podría hacer pensar que de actos de tal naturaleza se trata, y, por tanto, que en el cauce procedimental del artículo 42 nos encontramos. Ahora bien, a lo que realmente hay que atender es, no al marco institucional en que el acto tiene lugar, sino al poder público del que emana, pues la sede parlamentaria en que se produce no tiñe de parlamentario al acto, que sigue siendo de procedencia gubernamental²². Cuestión distinta es que, por ejemplo, el recurso se dirija contra la publicación de la respuesta en el *Boletín Oficial del Parlamento* o contra la inadmisión a trámite de la pregunta por parte de la Mesa de la Cámara, supuestos que sí serían incardinables en el artículo 42 de la LOTC por ser un acto parlamentario²³.

2.6. Decisiones o actos de órganos no competentes

La delimitación positiva del objeto del recurso que analizamos obliga a hacer mención, siquiera breve, a aquellos supuestos en que el órgano que

²² En el ATC 426/1990, de 10 de diciembre, por el que se inadmite un recurso de amparo interpuesto contra la respuesta dada por la Secretaría de Relaciones con las Cortes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a la petición de documentación efectuada por Diputados Regionales de las Cortes de Castilla-La Mancha, se señala el error de los recurrentes al invocar el artículo 42 de la LOTC, ya que «no impugnan un acto emanado de la Asamblea regional o de cualquiera de sus órganos, sino un acto del Consejo de Gobierno regional, esto es, del Ejecutivo autonómico. Es palmario, por tanto, que no nos encontramos ante un recurso comprendido en el artículo 42, sino en el 43 de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTC)» (FJ 1).

Por su parte, en la STC 220/1991, de 23 de noviembre, al resolver el recurso de amparo promovido por varios Diputados del Parlamento Vasco contra el acto del Gobierno vasco por el que se dio respuesta en la Comisión de Instituciones e Interior de dicho Parlamento a la pregunta formulada sobre el destino de gastos reservados, el Tribunal Constitucional afirmó que «en el caso contemplado no puede abrigarse duda alguna que nos hallamos ante un recurso de amparo del artículo 43», puesto que, «la impugnación se dirige contra un acto emanado de miembros del Gobierno vasco y no contra un acto parlamentario que se recurra por el cauce del artículo 42» (FJ 2).

²³ Así acontece en la STC 161/1988, de 20 de septiembre de 1988, que resuelve el recurso de amparo interpuesto contra el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha que denegó la admisión a trámite de una solicitud recabando diversa documentación al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la que no se discute el origen parlamentario del acto y, por ende, el cauce procedimental a seguir: el del artículo 42 de la LOTC.

dicta el acto es incompetente para ello. Piénsese, *verbi gratia*, en el caso de que la Presidencia, oída la Junta de Portavoces, determine el número de miembros de las Comisiones que corresponde a cada Grupo Parlamentario, siendo esta función, según los Reglamentos parlamentarios, competencia de la Mesa y no del Presidente.

En la Providencia de 29 de octubre de 1990, el Tribunal Constitucional parece querer apuntar —en un caso distinto— la idea de que no es recurrible la opinión expresada por un órgano manifestamente incompetente, pues no cabe considerarlo acto de naturaleza parlamentaria. Sin embargo, entendemos que no puede extenderse este criterio como doctrina aplicable con carácter general; más bien somos partidarios de un criterio opuesto, favorable a la recurribilidad en amparo constitucional de estos actos, siempre y cuando produzcan efectos para su destinatarios y efectivamente ocasionen una ablación de derechos, sin que la sola circunstancia de haber sido dictado por un órgano incompetente pueda considerarse en todo caso lesiva de los derechos susceptibles de amparo constitucional.

Negar esta postura conduciría a la indefensión del destinatario del acto, que no podría reaccionar frente a un acto que desconoce sus derechos fundamentales por haber sido dictado por un órgano incompetente, mientras que, paradójicamente sí podría recurrir en amparo de haber sido dictado por el órgano que tiene atribuida la competencia.

2.7. *Acuerdos de órganos consultivos*

El objeto del recurso, asimismo, viene configurado por la naturaleza de la competencia que ejercita el órgano parlamentario al que se le imputa la lesión de los derechos; es decir, es conveniente tener en cuenta si el acto se dicta en el ejercicio de competencias decisorias o, por el contrario, de competencias consultivas.

Si, como vemos, el recurso de amparo previsto en el artículo 42 de la LOTC tiene por objeto actos o decisiones de los órganos parlamentarios que vulneren los derechos fundamentales, no hay lugar a dudas que un acto emanado de un órgano en el ejercicio de competencias decisorias sí puede vulnerar derechos, afirmación que es matizable (con la salvedad que seguidamente formularemos) de los acuerdos de los órganos consultivos, al menos cuando su parecer no es vinculante.

En efecto, cuando un órgano simplemente emite un parecer, difícilmente esa opinión puede vulnerar un derecho fundamental (con la excepción de los derechos al honor y a la intimidad que, no obstante, no son los más vulnerados en el ámbito parlamentario, donde el derecho vulnerable por excelencia es el contenido en el artículo 23 de la CE), máxime cuando ese dictamen no es vinculante para el órgano que consulta. Quien, en su caso, puede producir la violación del derecho es el órgano decisorio que siga el parecer del órgano consultivo.

Esta situación puede darse en el ámbito parlamentario en relación a la Junta de Portavoces que ostenta tanto funciones decisorias como consultivas

(en el Senado todas las funciones son de este último tipo). Cuando, conforme a la terminología de los Reglamentos parlamentarios, la Junta de Portavoces es oída, el acuerdo de ésta no puede vulnerar derechos (con la excepción mencionada) porque, o bien no se traduce en una decisión (porque el órgano decisorio se pronuncia en otro sentido) o si lo hace, tal decisión la toma otro órgano —normalmente la Mesa— y, consiguientemente, la presunta lesión de los derechos es imputable a esta última²⁴.

Aunque algo más discutible, tampoco en el caso de que el dictamen del órgano consultivo sea vinculante se puede apreciar violación de derechos por el órgano consultivo, ya que sólo cuando el sentido del dictamen se plasma en una decisión adoptada por el órgano competente se torna en un acto con efectos para terceros y sólo este acto es el que, en su caso, conculca libertades fundamentales.

IV. PRESUPUESTO PROCESAL DE FIRMEZA DEL ACTO

El carácter subsidiario con que se ha configurado en nuestro sistema constitucional el recurso de amparo quiebra cuando de decisiones o actos sin valor de ley de los Parlamentos o sus órganos se trata. En efecto, la regla general es la de que el recurso de amparo sólo puede interponerse una vez agotadas las vías judiciales previas (arts. 43 y 44 de la LOTC) porque «la protección de los derechos fundamentales corresponde primordialmente a los jueces y tribunales que integran el Poder Judicial» (STC 56/1982, de 26 de julio); es decir, el recurso de amparo se concibe, en palabras de Cascajo, como «un medio de superprotección de los derechos fundamentales»²⁵ en aquellos supuestos en que la protección judicial ordinaria se revela insuficiente.

Sin embargo, en el caso que analizamos la LOTC ha previsto el recurso de amparo directo ante el Supremo Intérprete de la Constitución sin más requisito previo que el que el acto o decisión sea firme con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, lo que comporta una remisión a las normas intraparlamentarias, que tienen de este modo en su haber el poder condicionar el acceso al Tribunal Constitucional. En consecuencia, una vez agotados los mecanismos reactivos que, en su caso, se prevean en las normas parlamentarias, el acto está en condiciones de ser recurrido en amparo constitucional.

La justificación de esta especialidad ha tratado de explicarse doctrinalmente con los siguientes argumentos:

²⁴ Esta tesis ha sido seguida por el Tribunal Constitucional en la S. 214/1990, de 20 de diciembre, en la que descartó del objeto del recurso el Acuerdo de la Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid por el que se informaba favorablemente el reconocimiento al Grupo Mixto de tres puestos en las Comisiones permanentes, con el argumento de que «de haberse producido, en este caso, una violación de derechos y libertades tutelables en vía de amparo constitucional, esa violación habría de imputarse a la Mesa, órgano decisorio, y no a la Junta de Portavoces, órgano consultivo» (FJ 4).

²⁵ Cascajo Castro, J. L. y Gimeno Sendra, V.: *El recurso de amparo*, Tecnos, Madrid 1984, p. 56.

- Para un sector de la doctrina, la razón de que contra los actos parlamentarios pueda interponerse directamente el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional descansa en un dato fáctico: que tales actos están exentos de cualquier control jurisdiccional ordinario²⁶.
- Otros entienden que la naturaleza del órgano del que emana el acto o decisión justifica que sea otro órgano constitucional (el Tribunal Constitucional) el que controle los referidos actos.
- Por último, el argumento basado en la división de poderes que rige nuestro sistema parece repudiar la revisión judicial ordinaria de los actos parlamentarios²⁷.

En realidad no son razones distintas, sino una sola concatenada, pues la primera no es más que la consecuencia de las otras dos, de las que trae causa.

Cualquiera que sea la razón que justifica esta excepción, la existencia de un recurso *per saltum* plantea la cuestión —apuntada por Punset Blanco²⁸— del difícil encaje del artículo 42 de la LOTC en el artículo 53.2 de la Carta Magna.

El último de los preceptos citados dispone que «cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30». Pues bien, el acceso directo al Alto Tribunal contemplado en el artículo 42 de la LOTC, *prima facie*, se compadece mal con el artículo 53.2 de la CE de cuyo inciso «y, en su caso» la generalidad de la doctrina ha deducido el carácter subsidiario del recurso de amparo. Por esta razón, Punset efectúa una breve consideración relativa a «si, desde una perspectiva de *lege ferenda*, cabría extender el conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia a los actos parlamentarios más allá de aquella materia» (se refiere a la materia de personal y actos de administración de las Cámaras).

Al margen de si esta propuesta es aconsejable o no (lo que debe analizarse desde la perspectiva del Estado de Derecho por un lado, y de la posición institucional de los Parlamentos en el entramado de poderes del Estado, por otro) es posible realizar una interpretación del artículo 53.2 de la CE que permita acoger en su seno la impugnación directa de los actos parlamentarios *ex* artículo 42 de la LOTC.

No contempla el artículo 53.2 todas las vías judiciales que pueden emplearse en la protección de los derechos fundamentales, sino tan sólo las que con carácter especial se prevén para la defensa de tales derechos en contraposición

²⁶ Tesis postulada por Almagro Nosete, José: *Justicia Constitucional*, Dykinson, Madrid, 1980, p. 198 y Punset Blanco, Ramón: *Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley*, en REDC n.º 28, enero-abril 1990, p. 115.

²⁷ Postura defendida por Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo: *Op. cit.*, pp. 91 y 92.

²⁸ Punset Blanco, Ramón: *Op. cit.* p. 115.

a aquellos que no tienen la consideración de fundamental. Es decir, el sentido del artículo 53.2 es instaurar una protección suplementaria que se dispensa a los derechos fundamentales frente a cualesquiera otros, precisamente por su carácter de fundamental; mas no indicar los recursos judiciales que pueden interponerse ante una supuesta violación de estos derechos, por cuanto que no se hace referencia a la defensa de los mismos por la jurisdicción ordinaria en procedimientos distintos al preferente y sumario.

Por tanto, el inciso «y, en su caso» del referido precepto puede ser entendido no tanto en el sentido de que una vez agotadas las vías judiciales previas puede impetrarse el amparo constitucional, como en el de configurar un recurso de amparo restringido a los casos en que legalmente proceda y sin que quepa reconducirlo a una tercera instancia.

Una interpretación sistemática del artículo 53.2 en relación con el 161.1 b) de la CE avala esta tesis. El artículo 161.1 b) atribuye al Tribunal Constitucional la competencia para conocer del recurso de amparo «en los casos y formas que la ley establezca» y lo que la LOTC establece es que en los supuestos de los artículos 43 y 44 de la misma es preciso culminar los recursos judiciales pertinentes, mientras que en el caso del artículo 42 basta la firmeza del acto con arreglo a las normas internas de las Cámaras²⁹.

La meritada remisión a las normas internas de las Cámaras obliga a delimitar cuáles son dichas normas que constituyen el parámetro de la firmeza del acto impugnado. Hay que entender que son las que las propias Cámaras dictan en el ejercicio de su autonomía normativa, constitucional o estatutariamente reconocida (según que estemos hablando de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, respectivamente), fruto a su vez de la autonomía para su organización y funcionamiento internos. Por tanto, *prima facie*, son los Reglamentos de los Parlamentos, los Reglamentos de Régimen Interior y los Estatutos de Personal los que condicionan la firmeza de los actos parlamentarios. Aunque éstas son las normas a las que, de modo inmediato, cabe pensar que se remite el artículo 42 de la LOTC, nada obsta a que las Resoluciones interpretativas o supletorias del Reglamento dictadas por la Presidencia de la Asamblea puedan instaurar cauces impugnatorios, siempre y cuando, claro está, se trate de disposiciones normativas de carácter general y no de simples actos singulares.

La firmeza del acto o decisión parlamentarias puede venir dada por la existencia o inexistencia de dos tipos de recursos, a saber: recursos internos, a resolver por los propios órganos de la Cámara, y recursos externos o judiciales.

²⁹ Los avatares que sufrieron durante el proceso constituyente los actuales artículos 53.2 y 161.1 b) de la CE contribuyen al sostenimiento de la tesis postulada. Véase una referencia a ellos en Fernández Farreres, Germán: *El recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pp. 11 y 12, quien, considera que «la redacción final del actual artículo 161.1.b) fue determinante de la introducción en el artículo 53.2 del inciso “en su caso”, a fin de guardar estricta correspondencia entre uno y otro precepto», por lo que «se remitió al legislador la concreción última del carácter subsidiario del recurso de amparo».

Por lo que a los primeros se refiere, y en relación a los actos materialmente parlamentarios, que son el objeto de nuestro estudio, los Reglamentos parlamentarios contemplan la posibilidad de solicitar ante la Mesa de la Cámara la reconsideración del acuerdo adoptado por ésta en el ejercicio de sus funciones de calificación, admisión o inadmisión a trámite y decisión sobre la tramitación de los escritos y documentos de índole parlamentaria^{30, 31}. Además, los Reglamentos en unos casos y las resoluciones presidenciales en otros, contienen la previsión de recurso o de solicitud de reconsideración contra el acuerdo de calificación de las enmiendas a los textos legislativos³². Pero es preciso realizar varias matizaciones:

- Que sólo respecto a los acuerdos de la Mesa (o de las Mesas de las Comisiones en relación a la calificación y admisión a trámite de las enmiendas) es posible solicitar la reconsideración, mas no en relación a los acuerdos de otros órganos parlamentarios.
- Que la referida solicitud de reconsideración se circunscribe a las materias señaladas, de modo que no cualquier acuerdo de la Mesa es susceptible de solicitud de reconsideración.
- Que sólo se faculta para solicitar la reconsideración a los parlamentarios y a los Grupos Parlamentarios, que son los destinatarios habituales, pero no únicos, de los citados acuerdos de la Mesa³³.

³⁰ Véase el artículo 31.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados; 36.2 del Reglamento del Senado; 28.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; 29.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón; 37.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; 29.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias; 32.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; 32.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; 27.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; 26.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; 27.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; 30.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia; 30.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; 23.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja; 49.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; 31.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia; 37.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra; 32.2 del Reglamento del Parlamento Vasco y 32.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

³¹ Los problemas que presenta la configuración de la solicitud de reconsideración como preceptiva vía previa al recurso de amparo, determinando así la firmeza del acto que se pretende impugnar, han sido denunciados por Arce Janáriz, Alberto: *Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios*, en REDC n.º 29, mayo-agosto 1990, pp. 101 y 102. Considera este autor que el hecho de que la mayor parte de los Reglamentos no prevean plazo o sólo lo prevean para la interposición, pero no para la resolución de la solicitud de reconsideración o a la inversa conlleva el riesgo de privilegiar al órgano decisor en detrimento de las garantías de los diputados y Grupos, sobre los que pesa la carga de intentar la reconsideración antes de acceder a la justicia constitucional.

³² Los artículos 139.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias y 110.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León prevén sendos recursos ante la Mesa de la Cámara contra el acuerdo de la Mesa de la Comisión sobre admisión y calificación de enmiendas; el artículo 128.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra también contiene una previsión análoga, pero el recurso debe interponerse ante la Junta de Portavoces y, por su parte, el artículo 143.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid permite la solicitud de reconsideración ante la propia Mesa de la Comisión.

³³ Debe matizarse que el artículo 28.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía circunscribe la legitimación a los Diputados y Grupos Parlamentarios que ostenten un interés directo y legítimo, y el artículo 26.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña la reduce a los Grupos.

Por vía de exclusión, en todos los demás casos los acuerdos no son revisables en el ámbito interno de las Cámaras, por lo que devienen firmes en el mismo momento que se dictan³⁴.

En lo que respecta a los recursos externos o judiciales, nada prevén las normas internas en materia parlamentaria, ni tampoco las leyes procesales. Sin embargo, en materia de personal, los Estatutos de Personal de los diversos Parlamentos, encabezados por el de las Cortes Generales —que fue el pionero—, además de reclamaciones administrativas, prevén que contra los acuerdos de las Mesas de las Cámaras resolutorios de tales reclamaciones cabe recurso contencioso-administrativo.

Posteriormente, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial incorporó en sus artículos 58 y 74 la previsión de recurso contencioso-administrativo contra actos y disposiciones emanados de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado en materia de personal y actos de administración, o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en las mismas materias, respectivamente.

No resulta satisfactoria la previsión de recursos judiciales contra actos de los Parlamentos ni en las normas internas de los mismos, ni en las normas procesales: en el primer caso, porque es dudoso que constituyan un cauce adecuado para atribuir competencia a los tribunales; y en el segundo, porque, aunque la Ley Orgánica del Poder Judicial es el foro normativo idóneo para ello, no es encajable en el concepto de «normas internas de las Cámaras» aludido en el artículo 42 de la LOTC.

La insatisfacción de ambas soluciones queda soslayada si se considera que los actos administrativos de las Cámaras son impugnables en amparo constitucional mediante el cauce procesal previsto en el artículo 43 de la LOTC.

No ha sido ésta, sin embargo, la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional hasta 1997. En efecto, para el Supremo Intérprete de la Constitución el requisito de firmeza de los actos parlamentarios es entendido en el sentido de que si el ordenamiento jurídico sólo prevé vías impugnatorias ante los propios órganos de las Cámaras, es preciso agotar éstas para que los actos

³⁴ Convenimos con Arce Janáriz, Alberto: *El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional*, en REDC n.º 46, enero-abril 1996, pp. 235 y 236 en que no es aplicable por analogía la solicitud de reconsideración prevista contra los acuerdos de las Mesas de las Cámaras a los acuerdos adoptados por otros órganos parlamentarios porque «la admisión a trámite de un recurso imprevisto habría podido suponer la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la CE) que no tolera privar de firmeza fuera de los cauces del ordenamiento a las resoluciones que la hayan alcanzado ni crear *ad casum* recursos *extra ordinem*, así como la violación del derecho de la otra parte en el procedimiento (...) a que, no mediando disposición legal que lo permita, no sean atacadas resoluciones recaídas a su favor y no resulte interrumpida o alterada la normal consecución del procedimiento».

Ya el Tribunal Constitucional en su Auto 275/1993, de 13 de septiembre mantuvo este criterio al afirmar en el supuesto de sendas solicitudes de reconsideración ante la Mesa de una Comisión de la Junta General del Principado de Asturias y ante la Mesa de la Cámara del acuerdo de la primera de no admisión a trámite de unas enmiendas a una proposición de ley que «el Reglamento de la Junta General no prevé recurso alguno ni ante las Mesas de las Comisiones ni ante la Mesa de la Cámara contra los acuerdos adoptados en el trámite de calificación y admisión de las enmiendas por lo que es evidente que ninguna violación de derechos fundamentales puede derivarse de tal inadmisión, fundada en la razonable consideración sobre la posibilidad de creación por analogía de un régimen de impugnación de Acuerdos».

devengan firmes, y si además se contemplan recursos judiciales la firmeza sólo se adquirirá cuando se hayan consumido estas instancias. De su jurisprudencia se deriva que el parámetro para determinar la firmeza del acto puede venir constituido tanto por normas intraparlamentarias como por normas procesales³⁵. Sólo a partir de la STC 121/1997, de 1 de julio, en que se reconduce los recursos de amparo contra los actos administrativos de los Parlamentos a la vía prevista en el artículo 43 de la LOTC, el requisito de firmeza exigido por el artículo 42 queda reducido —como su propio tenor literal indica— a lo que dispongan las normas intraparlamentarias.

La disociación de ámbitos impugnatorios a considerar, en función de la naturaleza administrativa o parlamentaria de los actos de las Cámaras, dota de vital trascendencia a la diferenciación entre uno y otro tipo de actos, lo que obliga a construir un criterio de distinción.

Un primer elemento de diferenciación podría ser el de la actividad en que se incardina el acto o decisión, de modo que si el acto se dicta en el ejercicio de las actividades propias de las Cámaras legislativas será de naturaleza parlamentaria. Esto no significa reducir el ámbito de los actos parlamentarios a los que se dicten en el ejercicio de la función legislativa, porque aunque es la más típica y la que da nombre al poder que el Parlamento encarna, no es la única función de éste, ni siquiera la más importante en los sistemas parlamentarios como el nuestro.

El referido criterio, sin embargo, resulta demasiado restrictivo de la esfera parlamentaria en la medida en que sólo los actos inmediatamente conectados a cualquiera de las actividades de las Cámaras recibiría el calificativo de acto parlamentario. En aplicación de este criterio diferenciador, actos como el de suspensión de la condición de Diputado por inasistencia continuada a las sesiones de la Cámara, el relativo a la constitución de Grupo Parlamentario, la determinación del número de miembros de las Comisiones que corresponde a cada Grupo Parlamentario, o el de concesión de subvención a los Grupos, por poner sólo unos ejemplos, quedarían fuera de la consideración de acto parlamentario para entrar, por exclusión, en el halo de lo administrativo. No parece que a la conclusión que se llega sea suficientemente satisfactoria.

Más adecuado resulta la línea divisoria marcada por García de Enterría³⁶ al estudiar la actividad materialmente administrativa de los órganos constitucionales. La distinción es la siguiente:

³⁵ La STC 136/1989, de 19 de julio, en su FJ 1 establece que el artículo 42 de su Ley Orgánica «requiere únicamente que las decisiones o actos sin valor de Ley de las Cámaras parlamentarias que se pretendan impugnar en amparo sean, con arreglo a las normas internas de tales Cámaras, decisiones o actos firmes. Y en el caso que nos ocupa el requisito de la firmeza de la resolución impugnada debe darse por cumplido, ya que el Reglamento de la Asamblea regional de Cantabria no contempla procedimiento alguno a través de cual les quepa a los diputados alzarse en queja frente a las decisiones sancionadoras que el Presidente adopte en el ejercicio de su potestad disciplinaria, ni las leyes procesales arbitran tampoco cauces reactivos contra tales decisiones ante los Tribunales de Justicia».

³⁶ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, Cívitas, Madrid, 1993, p. 33.

- Que las actividades se actúen como complementarias de la función jurídica específica que dichos órganos —en nuestro caso las Cortes y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas— desempeñan como propia.
- Que se trate de actividades fruto de las organizaciones instrumentales de sostenimiento y apoyo de que tales órganos se dotan en servicio de su independencia.

En el primer caso, en el que cabe incluir la actividad de policía de los Presidentes de las Asambleas, la disciplina parlamentaria, el *status* del parlamentario y un largo etcétera, nos encontramos ante actos parlamentarios; por el contrario, en el segundo supuesto, los actos se insertan en la categoría de actos administrativos³⁷.

El meritado criterio de distinción facilita mucho las cosas, pero no resuelve todos los problemas de clasificación de los actos emanados de las Cámaras, ya que pueden darse casos dudosos que se sitúen en la línea fronteriza entre uno y otro ámbito, fundamentalmente debido al criterio de la complementariedad respecto de la función parlamentaria.

En estos supuestos de incertidumbre, si no se agota la vía judicial previa y se interpone directamente el recurso de amparo, un pronunciamiento del Tribunal Constitucional en el sentido de estimar que el acto es de administración, tornaría inadmisibile el recurso por incumplimiento de la exigencia de firmeza del acto. Por el contrario, si se hubieran interpuesto recursos judiciales ordinarios, estimando posteriormente el Alto Tribunal que no eran procedentes por tratarse de un acto parlamentario, el recurso sería igualmente inadmisibile por extemporáneo.

Cuando la duda acerca de la clasificación del acto en una u otra categoría es razonable, y no un mero subterfugio para emplear las instancias judiciales ordinarias con una finalidad de dilación del plazo de interposición del recurso de amparo, y esa razonabilidad se motiva y se deduce de las alegaciones de las partes, entendemos que el recurso de amparo debe ser

³⁷ Similar es la posición de Gómez-Ferrer Morant, R.: *Derecho a la tutela judicial y posición jurídica peculiar de los poderes públicos*, en REDA n.º 33, 1982, p. 205, al distinguir los casos en que las Cortes Generales actúan como poderes del Estado y aquellos en que actúan como meras organizaciones, supuestos en que podrán dictar actos civiles, laborales o administrativos.

Por su parte, Alonso Mas, M.ª José: *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los Parlamentos*, CEPIC, Madrid 1999, pp. 35 y ss., tras definir la actividad parlamentaria como «aquel sector de la actuación imputable a los Parlamentos que más directamente concierne a sus funciones constitucionales o estatutarias», reconoce la existencia de actuaciones de los Parlamentos que son instrumentales respecto de las principales, pero que no pueden recibir el mismo tratamiento que las realizadas en materia de personal, contratación, gestión patrimonial, etc., lo que le conduce a diferenciar —en la misma línea que nosotros— entre «actividades auxiliares, que son aquellas que atañen al funcionamiento de los Parlamentos en cuanto que organización, y las actividades que, siendo instrumentales, son propias exclusivamente de los Parlamentos en la medida en que se hallan directamente conectadas al ejercicio de sus funciones legislativa y de control del Gobierno», incluyendo entre estas últimas el otorgamiento o denegación de suplicatorios, las peticiones de información, la designación de Senadores autonómicos, o la determinación del número de miembros de las Comisiones.

admitido a pesar de la utilización errónea de los medios impugnatorios ordinarios³⁸.

Queda por realizar una observación en materia de firmeza del acto impugnado. El Tribunal Constitucional en la reciente S. 27/2000, de 31 de enero, en una interpretación poco formalista y en aras del principio *pro actione* ha considerado cumplido el requisito procesal de firmeza del acto pese a que no se solicitó por los recurrentes la reconsideración (reglamentariamente prevista) de la decisión de la Mesa del Parlamento Vasco de inadmisión a trámite de las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario actor, al no habersele notificado el acuerdo con la antelación suficiente para solicitar la reconsideración ya que los recurrentes tuvieron conocimiento del acuerdo unas pocas horas antes de que se celebrase el Pleno en el que iba a debatirse el Proyecto de Ley que era objeto de las enmiendas inadmitidas.

V. PLAZO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO

1. Especialidad

Una de las principales diferencias entre la modalidad de recurso de amparo analizada y las previstas en los artículos 43 y 44 de la LOTC radica en el plazo de interposición del mismo. En efecto, la regla general, sentada en los artículos citados, es la de que el plazo para interponer el recurso de amparo es de 20 días (regla general que se reiteraba en el derogado artículo 45, relativo al recurso de amparo contra las violaciones del derecho de objeción de conciencia). Sin embargo, el artículo 42 de la LOTC contiene la excepción a la norma general al establecer un plazo de tres meses cuando del recurso de amparo en él regulado se trata.

Para explicar esta especialidad es preciso tener en cuenta, como ha apuntado Pulido Quecedo, el Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que el Gobierno presentó ante el Congreso de los Diputados que, como ya hemos visto, permitía impugnar en vía de amparo disposiciones normativas con rango de ley. Admitida esta posibilidad, el plazo de tres meses era congruente con el establecido para la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

Ahora bien, una vez eliminada durante la tramitación parlamentaria tal previsión, la especialidad carece, a nuestro entender, de justificación y con

³⁸ Esta misma filosofía subyace en la postura de Duque Villanueva, Juan Carlos: *Op. cit.* pp. 106-107, relativa a los actos de naturaleza administrativa, al sostener que «si se interpone directamente recurso de amparo, no derivándose de una manera clara, terminante e inequívoca la inclusión del acto impugnado entre los pertenecientes a la materia de personal y administración, (...), aun cuando el Tribunal Constitucional concluya que el acto en cuestión se comprende en aquella categoría, tampoco parece que tal calificación deba repercutir negativamente en la esfera de intereses del recurrente, cerrándole sin más la vía de amparo constitucional con la declaración de inadmisibilidad de la demanda por no haber agotado la vía judicial previa, salvo que aún exista la posibilidad de someterlo al control de los Tribunales ordinarios».

acierto se ha considerado un plazo excesivamente dilatado si lo que se busca es un remedio inmediato al derecho violado³⁹.

Por el contrario, en favor de esta ampliación del plazo se ha argüido por algunos autores⁴⁰ las dificultades existentes para conocer la producción de los actos parlamentarios. Sin embargo, entendemos que esta razón lo que justificaría, en su caso, sería un determinado *dies a quo* para el cómputo del plazo, pero no la dilatación del mismo. El que el plazo sea o no muy amplio no garantiza el conocimiento del acto recurrible, lo que sí puede lograrse a través de un determinado *dies a quo*.

2. Cómputo

El plazo de tres meses comienza a computarse, por exigencia del artículo 42 de la LOTC, «desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes», con los problemas, ya analizados, que el requisito de la firmeza entraña.

Atendiendo a la literalidad del precepto, el *dies a quo* para el cómputo del plazo sería la fecha del acto supuestamente vulnerador de derechos fundamentales o, si existen vías de impugnación internas, la del acuerdo que resuelve la solicitud de reconsideración.

No puede obviarse que esta interpretación podría provocar indefensión, derivada de la imposibilidad de conocimiento del acto presuntamente desconocedor de derechos fundamentales o de que el conocimiento tuviera lugar una vez transcurrido el plazo legalmente previsto; de ahí que el Tribunal Constitucional, como no podía ser de otra manera, haya estimado que el plazo comienza a contarse desde la fecha en que se tuvo conocimiento del acuerdo mediante la comunicación correspondiente (ATC 570/1989, de 27 de noviembre y STC 125/1990, de 5 de julio). Entendemos que en aquellos casos en que no proceda comunicación, si el acto es objeto de publicación, la fecha a partir de la cual empieza a discurrir el plazo del recurso es el de esta última.

Determinada la fecha que se toma como punto de partida procede examinar cómo ha de computarse el plazo de los tres meses. Ningún precepto de la LOTC contiene específicamente las reglas que hayan de seguirse para ello. Sin embargo, la materia no se encuentra huérfana de previsión, ya que el artículo 80 de la LOTC establece la aplicación supletoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), en diversas materias y entre ellas las relativas a días y horas hábiles y al cómputo de plazos.

Esto último, el cómputo de plazos, ha sido disciplinado en ambos cuerpos normativos. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 185.1 de la LOPJ «los plazos procesales se computarán con arreglo a lo dispuesto en el Código Civil»,

³⁹ Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo: *Op. cit.* p. 92. En el mismo sentido parece pronunciarse Pulido Quecedo, Manuel en *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Cívitas, 1992, pp. 487.

⁴⁰ González Pérez, Jesús: *Derecho procesal constitucional*, Cívitas, Madrid, 1980, pp. 312.

cuyo artículo 5.1 prevé, para los plazos fijados por meses, que éstos se computen de fecha a fecha y si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente al inicial del cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes; y el apartado 2 del artículo 185 de la LOPJ añade que «si el último día de plazo fuera inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente». El mismo régimen establece el artículo 133.3 y 4 de la reciente LEC, de 7 de enero de 2000.

En el estado actual de nuestra legislación tanto da aplicar la LOPJ (y por remisión el CC) que la LEC en lo atinente a los plazos fijados por meses; sin embargo, no se puede ocultar que la falta de determinación de grados de supletoriedad en el artículo 80 de la LOTC en aquellos casos en que ambos textos legislativos regulan la materia, podría plantear problemas en el hipotético supuesto de cambio de criterio en alguna de las leyes referidas.

Por esta razón, hubiera sido preferible, desde consideraciones de *lege ferenda*, la indicación en el artículo 80 de la LOTC del carácter supletorio de la LOPJ y, en su defecto, de la LEC o a la inversa. En este sentido era más esclarecedor el Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cuyo artículo 85 (equivalente al actual 80) prescribía que «mientras en esta ley no se disponga otra cosa, se aplicarán, en lo que corresponda, los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y, en su caso, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en materia de...», lo que permitía interpretar que la supletoriedad de la LEC era de segundo grado.

Podría intentarse la solución del problema, como ha hecho el Tribunal Constitucional para los plazos fijados por días, acudiendo a la distinción entre plazos sustantivos y plazos procesales, entendiendo que entre los primeros se encuentran los plazos para el ejercicio de las acciones, en tanto que los segundos son los establecidos para las actuaciones del proceso en sus diversos trámites y una vez abierto éste. Conforme a esta distinción, el sistema de cómputo de plazos de la LEC, como tal ley procesal, únicamente sería aplicable para los plazos procesales, pero no para los sustantivos.

Siendo el plazo para la interposición del recurso de amparo un plazo de naturaleza sustantiva —según la anterior catalogación—, con arreglo a esta argumentación no procede aplicar al sistema de la LEC, sino el del Código Civil al que se remite la LOPJ. Empero la remisión efectuada por ésta al Código Civil, que es norma sustantiva, lo es —de acuerdo con la propia dicción del artículo 185.1 de la LOPJ— para «los plazos procesales».

Llevado hasta sus últimas consecuencias, este razonamiento desembocaría en que ni la LEC ni la LOPJ son de aplicación para el cómputo del plazo de presentación del recurso de amparo, porque ambos cuerpos legislativos hacen referencia a plazos procesales, y sin embargo la LOTC remite a estos textos en materia de cómputo de plazos sin diferenciar la naturaleza de los mismos.

3. Rechazo de mecanismos dilatorios del plazo

El Tribunal Constitucional se ha mostrado muy rígido con el requisito del plazo legalmente establecido, rechazando toda argucia jurídica orientada a la

dilatación del mismo, tanto a través de la presentación de recursos judiciales manifiestamente improcedentes como de recursos intraparlamentarios.

En el ATC 570/1989, de 27 de noviembre, se pronunció el Alto Tribunal sobre la cuestión en términos rotundos en relación a la vía intraparlamentaria. Se trataba de una proposición de ley de iniciativa del Ayuntamiento de Toledo que fue inadmitida por la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, ante lo cual se presentó una solicitud de reconsideración y posteriormente se recurrió en amparo. El Tribunal afirmó que «la demanda de amparo es claramente extemporánea porque se ha prolongado, artificial e innecesariamente, la vía parlamentaria previa y, consecuentemente, el plazo de ejercicio de la acción de amparo, mediante la solicitud de una reconsideración del acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se inadmitía la proposición de ley (arts. 42 y 50.1 a) de la LOTC), que carece de previsión legal» (FJ 1)⁴¹.

La STC 125/1990, de 5 de julio, además de reiterar la doctrina contenida en el citado auto, se enfrentó a la cuestión pronunciándose sobre la utilización de los recursos judiciales con fines dilatorios, incidiendo en la reiterada jurisprudencia del Tribunal, «conforme a la cual la presentación de “recursos” manifiestamente improcedentes por disposición expresa o inequívoca de la Ley —y debe entenderse que ya sea maliciosamente o por negligencia inexcusable— supone objetivamente una ampliación indebida del plazo legal para interponer recurso de amparo (ATC 369/1985 y STC 67/1988, entre otros)» (FJ 4).

No obstante, tan rígido criterio ha sido relativizado por el Tribunal en otros pronunciamientos, en el sentido de tomar en consideración la voluntad del recurrente, de forma tal que no toda utilización de mecanismos de impugnación que sean improcedentes hacen extemporánea la demanda de amparo⁴². Ello obliga a realizar un juicio de intenciones un tanto peligroso y dificultoso que entra en el terreno pantanoso de la subjetividad.

VI. LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA RECURRIR

La Constitución, en su artículo 162.1 b), dispone que están legitimados para interponer el recurso de amparo «toda persona natural o jurídica que

⁴¹ El Supremo Intérprete de la Constitución llegó a la conclusión de la inexistencia de previsión legal sobre la base de dos argumentos: 1.º) que el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha faculta para solicitar la reconsideración sólo a los Diputados y a los Grupos Parlamentarios, pero no a una Corporación Local; y 2.º) (en nuestra opinión más discutible) que la solicitud de reconsideración parece estar referida a los supuestos de inadmisión de escritos y documentos de índole parlamentaria en general, mas no las proposiciones de ley, para las que la norma reglamentaria remite en bloque a la ley autonómica reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, que establecía la impugnación directa en amparo ante el Tribunal Constitucional frente al acuerdo de inadmisión de la Mesa.

⁴² Así sucedió en la STC 81/1994, de 14 de marzo, en la que el Tribunal consideró que «aun cuando hayamos dicho en otra ocasión que la utilización improcedente de aquel recurso intraparlamentario puede dar lugar a la inadmisibilidad del amparo por formularse la demanda fuera de plazo, (...), también hemos cuidado de matizar tan tajante afirmación trayendo a capítulo el propósito del interesado y exigiendo en consecuencia que en esa actuación concurra un ánimo dilatorio tendente a retrasar intencionalmente en el tiempo, a demorar en suma, la efectividad de una resolución firme» (FJ 1).

invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal». Por tanto, se trata de una doble legitimación, a saber:

- Por una parte una legitimación objetiva, la que se otorga al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal en atención a su posición institucional y su función de defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la CE (en el primer caso; artículo 54 de la CE) o de promoción de la acción de la justicia en defensa de los derechos de los ciudadanos (en el supuesto del Ministerio Fiscal; artículo 124 de la CE).
- Por otra, una legitimación subjetiva, que atiende a la relación existente entre el sujeto legitimado y el objeto de la *litis*, y que es la que se atribuye a toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo. Teniendo en cuenta que el precepto constitucional no distingue entre personas físicas nacionales y extranjeras, nada obsta a que estos últimos puedan interponer recurso de amparo, siempre y cuando se invoquen derechos predicables de los extranjeros a tenor del artículo 13 de la Constitución.

1. Legitimación objetiva

Poco comentario merece la legitimación objetiva, salvo el de que el Defensor del Pueblo, por su condición de «alto comisionado de las Cortes Generales», difícilmente recurrirá en vía de amparo los actos de las propias Cortes o de sus órganos, no porque jurídicamente no pueda, sino porque políticamente puede llegar a considerarse poco correcto.

Cabría preguntarse si los Comisionados parlamentarios autonómicos, dada la similitud de sus funciones con las del Defensor del Pueblo, y no obstante la ausencia de su previsión constitucional, están legitimados para plantear un recurso de amparo. Es cierto que los Estatutos de Autonomía que prevén la figura atribuyen a su respectivo Comisionado parlamentario funciones equivalentes a las del Defensor del Pueblo nacional. A título de ejemplo cabe citar el artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Galicia, según el cual «corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y organización, mediante ley de su Parlamento y con respeto a la institución del Defensor del Pueblo establecida en el artículo 54 de la Constitución, de un órgano similar que, en coordinación con aquella, *ejerza las funciones a las que se refiere el mencionado artículo* y cualesquiera otras que el Parlamento de Galicia pueda encomendarle» (la cursiva es nuestra).

También es verdad que la atribución de legitimación al Defensor del Pueblo para interponer recursos de amparo, como hemos visto, está en consonancia con las funciones que se encomiendan a esta institución y, por ende, constituye un mecanismo a través del cual ejerce su función de protección de los derechos.

Ahora bien, estas circunstancias no permiten sin más predicar de los Comisionados parlamentarios autonómicos legitimación para el recurso de amparo por la sencilla razón de que la Constitución, al regular la legitimación

para interponer este recurso efectúa una enumeración tasada y cerrada, que no puede hacerse extensiva por vía analógica.

Todo lo más que puede hacer el Comisionado parlamentario autonómico es poner en conocimiento del Defensor del Pueblo la vulneración de los derechos fundamentales, para que, en su caso, éste proceda a la interposición del recurso de amparo; pero sin que el alto comisionado de las Cortes Generales esté vinculado por la decisión del primero.

Esta interpretación encuentra su fundamento en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas⁴³, cuyo artículo 2.1 dispone que «la protección de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución y la supervisión, a estos efectos, de la actividad de la Administración pública propia de cada Comunidad Autónoma, (...), se podrá realizar, de oficio o a instancia de parte, por el Defensor del Pueblo y el Comisionado parlamentario autonómico en régimen de cooperación, según lo establecido en el apartado segundo de este artículo, en todo aquello que afecte a materias sobre las cuales se atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma en la Constitución y en el respectivo estatuto de Autonomía (...)».

Así parecen haberlo entendido también los legisladores autonómicos al regular sus respectivas instituciones análogas a las del Defensor del Pueblo, en las que con mayor o menor claridad se prevé la posibilidad de solicitar por parte de aquéllas a éste la interposición del recurso de amparo⁴⁴.

2. Legitimación subjetiva

Mayor atención merece la legitimación subjetiva. El artículo 162.1 b) de la CE es coherente con el artículo 24 de la propia Carta Magna al exigir como

⁴³ Vid. Bermejo Vera, José: *El Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas: alcance de la coordinación y la cooperación*, en REDA n.º 68, octubre-diciembre 1990.

⁴⁴ Téngase en cuenta el artículo 37 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero de creación y regulación de la institución del «Ararteko», según el cual «el «Ararteko», de oficio o a instancia de parte, podrá dirigirse motivadamente al Defensor del Pueblo para que éste, en defensa de los intereses ciudadanos, y siempre que lo considere oportuno: a) interponga o ejercite el recurso de inconstitucionalidad o el de amparo», precepto que es reproducido cuasi literalmente en el artículo 39 de la Ley 6/1984, de 5 de junio, reguladora del Valedor del Pueblo de Galicia, añadido por la Ley 3/1994, de 18 de julio; el artículo 14 de la Ley 1/1985, de 12 de febrero que instituye el diputado del Común de Canarias que establece que «en los supuestos en que procediere (...) la interposición de recurso de amparo o de inconstitucionalidad, el diputado del común se dirigirá al Defensor del Pueblo solicitando de éste se ejercite la acción o acciones correspondientes»; el artículo 23 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, que dispone que «cuando el Justicia estime que una resolución de los tribunales infringe el Estatuto de Autonomía en cuanto supone el desconocimiento de un derecho fundamental, lo pondrá en conocimiento del Defensor del Pueblo a efectos de la interposición, si procede, del correspondiente recurso de amparo»; términos reproducidos en el artículo 22 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León.

requisito de legitimación el poseer un interés legítimo. Sin embargo, el artículo 46.1 a) de la LOTC dispone que están legitimados para interponer el recurso de amparo en el caso del artículo 42, además del Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal, «la persona directamente afectada». Es decir, la LOTC parece haber sido más cicatera a la hora de atribuir legitimación a las personas físicas o jurídicas, pues exige que exista un interés directo frente al más amplio concepto de interés legítimo que emplea el texto constitucional.

Se trata de conceptos que han hecho fortuna, principalmente, en el ámbito del Derecho Administrativo, pero que también han sido recibidos por el Tribunal Constitucional⁴⁵ y hacen referencia a situaciones jurídicas diferentes. En efecto, sin entrar en profundidad en el análisis de ambos, baste decir que mientras que el interés legítimo hace mención a la situación en que se encuentra un sujeto frente a un acto cuyo mantenimiento le causa un perjuicio o su eliminación le reporte un beneficio, el interés directo se halla en conexión con la titularidad de los derechos subjetivos. Así pues, el interés legítimo se encuentra a caballo entre el derecho subjetivo y el mero interés en la legalidad⁴⁶.

Para salvar la contradicción existente entre el artículo 46.1 a) de la LOTC y el 162.1 b) de la Constitución algunos autores⁴⁷ han acudido al expediente de considerar que donde se dice «la persona directamente afectada» debe leerse «la persona afectada, directamente...». Aduce Sánchez Morón que se aprecia en la LOTC una confusión entre la exigencia de legitimación específica y el agotamiento de las vías judiciales previas para satisfacer la pretensión. «Cuando el artículo 46.1 a) —añade— otorga legitimación en estos casos (se refiere a los de los artículos 42 y 45) a la persona directamente afectada, lo que quiere decir es que el acceso al Tribunal Constitucional es directo».

Sin embargo, discrepamos de esta opinión, porque entendemos que no es posible cambiar la expresión «la persona directamente afectada» por la de «la persona afectada, directamente» sin alterar el sentido del precepto. Aun cuando hubiera sido deseable esta última redacción, lo cierto es que no es la empleada por el legislador de la LOTC, y el sentido de la primera expresión nada tiene que ver con el de la segunda. A ello hay que añadir que lo que el artículo 46 disciplina es la legitimación activa para impetrar el amparo constitucional, no el carácter directo o subsidiario del recurso, pues esto último se

⁴⁵ Al respecto *vid.* la STC 60/1982, de 11 de octubre, dictada en un recurso de amparo promovido por varios Consejeros del Consejo de Administración del Ente Público Radiotelevisión Española, en cuyo FJ 3 se establece que «(...) basta con la exigencia de un “interés legítimo” en el litigante para reconocerle la legitimación que le otorga el artículo 162.1 b) de la Constitución, expresión ésta (“interés legítimo”) más amplia que la de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (“interés directo”) (...)».

⁴⁶ En la S. 62/1983, de 11 de julio el Tribunal Constitucional precisa que el interés legítimo «hace referencia a la idea de un interés protegido por el Derecho, en contraposición a otros que no son objeto de tal protección», añadiendo que «la idea de interés directo, particular, como requisito de legitimación, queda englobado en el concepto más amplio de interés legítimo y personal, que puede o no ser directo» (FJ 2 A).

⁴⁷ Tal es el caso de Sánchez Morón, Miguel: *La legitimación activa en los procesos constitucionales*, en REDC n.º 9, septiembre-diciembre, 1983, pp. 40 y 41.

deriva no de la literalidad del precepto, sino de la sistematización empleada en el mismo.

Otros autores, como Cordon Moreno⁴⁸ y Pulido Quecedo⁴⁹ han optado por considerar que el artículo 46.1 a) se limita a recoger el supuesto general o normal, por lo que la titularidad del derecho no es el único criterio para atribuir legitimación. Pero esta benévola interpretación choca con lo que consideramos que es un escollo difícil de salvar, cual es el de que el operador jurídico amplíe los supuestos normativos invocando que la *mens legislatoris* era regular de manera no excluyente el supuesto habitual.

En nuestra opinión, si se quiere buscar una interpretación que haga al precepto legal acorde con el texto constitucional, lo preferible es prescindir de la clásica contraposición dialéctica entre interés legítimo e interés directo, y considerar que las personas que poseen un interés legítimo están también directamente afectadas. Ésta es la tesis defendida por Almagro Nosete⁵⁰.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha efectuado una interpretación correctora de la literalidad del artículo 46.1 a) de la LOTC, señalando en la STC 141/1985, de 22 de octubre, que «por persona afectada hay que entender al titular del derecho subjetivo vulnerado o presuntamente vulnerado o, excepcionalmente, quienes sin ser titulares del derecho puedan ejercitar éste en virtud de una especial disposición de la Ley en atención a su relación con el derecho o con el titular de él».

2.1. Grupos Parlamentarios

La flexibilidad con que el Tribunal Constitucional ha interpretado las previsiones del artículo 46.1 a) de la LOTC, en consonancia con el artículo 162.1 b) de la CE, ha permitido extender la legitimación activa a los Grupos Parlamentarios. Así ha sido reconocida por el propio Tribunal en diversas Sentencias (SSTC 108/1988, de 8 de junio; 36/1990, de 1 de marzo; 81/1991, de 22 de abril y 148/1993, de 29 de abril, entre otras), aunque empleando argumentaciones distintas.

En efecto, en la STC 36/1990, de 1 de marzo se sostiene que «a los efectos que ahora nos atañen, ostentan la titularidad del derecho fundamental comprendido en el artículo 23.2 de la Constitución los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como parlamentarios, y, en su caso, incluso los Grupos Parlamentarios en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen, en la medida en que resulten menoscabados sus derechos» (FJ 1).

Sin embargo, en la STC 81/1991, de 22 de abril se afirma que la «legitimación para interponer el recurso de amparo por parte de un grupo parlamentario no depende tanto de que el mismo pueda ser titular de cualquiera de los derechos reconocidos en el mencionado precepto (se refiere al artículo

⁴⁸ Cordon Moreno, F.: *El proceso de amparo constitucional*, La Ley, Madrid, 1992, pp. 97-99.

⁴⁹ Pulido Quecedo, Manuel: *El acceso a los cargos y funciones públicas*, op. cit., págs.482 y 483.

⁵⁰ Almagro Nosete, José: *Cuestiones sobre legitimación en el proceso constitucional de amparo*, en El Tribunal Constitucional, IEF, Madrid, 1981.

23 de la CE), como, sobre todo, de la referida representatividad respecto a sus miembros, cuyos derechos serían los que, por lo general, habrían sido conculcados»; en definitiva, «los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que lo integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo» (FJ 1).

Así pues, unas veces se otorga legitimación a los Grupos Parlamentarios sobre la base de la titularidad de derechos (principalmente del de acceso a cargos y funciones públicas reconocido en el artículo 23.2 de la CE), de tal forma que los Grupos Parlamentarios pueden accionar ante el Tribunal Constitucional en defensa de sus derechos de igual modo que los parlamentarios pueden hacerlo en defensa de los suyos; mientras que en otras ocasiones se hace en atención a la representatividad de sus miembros que el Grupo ostenta.

Al respecto no han faltado autores, como García Roca⁵¹, que aprecian una cierta confusión en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional entre los conceptos de titularidad de derechos y legitimación procesal. El citado profesor entiende que el derecho contenido en el artículo 23.2 de la CE (que suele ser el conculcado en estos casos) es un derecho cuya titularidad corresponde a los ciudadanos como personas físicas; lo que sucede, es que «este derecho individual puede ser ejercido —de hecho, lo es— de manera colectiva a través de los grupos políticos en que los representantes se integran y a los cuales las normas jurídicas atribuyen la realización de ciertas facultades que permiten singularizar el contenido esencial del derecho fundamental».

Sin entrar en esta cuestión, que desborda los límites del presente trabajo, lo cierto es que con independencia de que los Grupos Parlamentarios sean o no titulares de los derechos fundamentales, la referencia constitucional al «interés legítimo» les habilita para interponer el recurso de amparo en aquellos casos en los que habiéndose vulnerado un derecho de los parlamentarios *uti singuli*, dicha vulneración repercuta indirectamente en el Grupo.

2.2. Partidos Políticos

Cabe preguntarse si los partidos políticos ostentan legitimación para interponer un recurso de amparo *ex* artículo 42 de la LOTC. Obviamente la tendrán si poseen un interés legítimo y actúan como terceros ajenos al mundo parlamentario⁵². La cuestión se ha suscitado en la práctica en alguna ocasión y

⁵¹ García Roca, Javier: *La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución*, en RCG n.º 34, 1995, pp. 101 y 102.

⁵² En el ATC 659/1987, de 27 de mayo, no se discutió la legitimación activa del Partido Nacionalista Vasco-Eusko Alderdi Jeltzalea para impugnar el Acuerdo del Congreso de los Diputados por el que no se tomaba en consideración la Proposición de Ley relativa a la devolución del patrimonio de los partidos y asociaciones políticas, porque como señala el Tribunal en el FJ 1 «el Partido Nacionalista Vasco no invoca ante el Tribunal unos derechos en cuanto grupo parlamentario para poner en marcha iniciativas legislativas (...), sino que solicita el amparo en cuanto que tercero posiblemente afectado por un acto parlamentario (...)».

tiene su origen no confesado en la asociación de ideas que comúnmente se efectúa entre partido político y Grupo Parlamentario. Sin embargo, la legitimación de los Grupos Parlamentarios no permite sin más hacerla extensiva a los partidos políticos, por tratarse de realidades jurídicas diferentes.

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el particular en la citada S. 36/1990, de 1 de marzo, a propósito de un recurso de amparo promovido por el partido Unión del Pueblo Navarro contra los acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, en los que se distribuían los miembros de las Comisiones en proporción a la importancia numérica de los distintos Grupos. Con buen criterio sostuvo el Tribunal que «no sólo no es el partido político recurrente el titular del derecho invocado en amparo (se refiere al reconocido en el artículo 23.2 de la CE), sino que tampoco es quien viene “directamente afectado” [art. 46.1 a) de la LOTC] por una decisión de los órganos de la Cámara, Mesa y Junta de Portavoces, que tiene un alcance estrictamente interno, por su propia naturaleza relativa a la organización del funcionamiento de un Parlamento interno», y añade en relación a los partidos y los Grupos que «resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades (como sucedería en los supuestos en que los grupos parlamentarios estén integrados por parlamentarios procedentes de distintas formaciones políticas, integrantes de coaliciones electorales y que hayan concurrido conjuntamente a las elecciones), aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros».

2.3. Comisión Promotora de la iniciativa legislativa popular

El artículo 6.1 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular atribuye legitimación para interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de inadmisión de la Proposición de Ley a la Comisión Promotora. Es lógico que a ésta se atribuya legitimación para impugnar dicha decisión, pero esa atribución de legitimación efectuada por la LO 3/1984 es susceptible de una doble interpretación, a saber:

- Por una parte, cabe entender que la legitimación otorgada por el referido artículo 6.1 a la Comisión Promotora, no altera las reglas de legitimación establecidas en el artículo 46.1 a) de la LOTC, de modo que nada obsta a que el recurso de amparo en estos casos pueda ser también interpuesto por los legitimados según el precepto de la LOTC, en el entendimiento de que la legitimación de la Comisión Promotora no reviste carácter de exclusividad.
- En el polo opuesto, otra interpretación —defendida por Montoro Puerto⁵³— lleva a considerar que el artículo 6.1 de la LO 3/1984 contiene una regla especial que excepciona la aplicación del sistema de

⁵³ Montoro Puerto, Miguel: *Op. cit.*, p. 373.

legitimación previsto en el artículo 46.1 a) de la LOTC, habida cuenta que la remisión que el citado artículo 6.1 efectúa al Título III de la LOTC lo es para todo lo relativo al recurso de amparo que la propia LO 3/1984 no haya previsto. Con arreglo a esta tesis se descarta toda legitimación distinta a la de la Comisión Promotora para la impugnación en amparo de este tipo de acuerdos.

Esta última opción presenta inconvenientes cuando se procede a la comparación de la normativa estatal con la autonómica en materia de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos. Un examen de esta última normativa nos permite efectuar la siguiente clasificación en cuanto a la legitimación para recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional:

- En unos casos, tomando como modelo la LO 3/1984, se establece que la Comisión Promotora podrá interponer recurso de amparo: Galicia, Extremadura, Cataluña, Islas Baleares⁵⁴ y Andalucía, aunque en esta última la referencia no es a la Comisión Promotora, sino a los promotores⁵⁵.
- En otros no se efectúa ninguna especificación en cuanto a quiénes pueden presentar el recurso: Madrid, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha, Cantabria, País Vasco, La Rioja, Aragón y Comunidad Valenciana⁵⁶.

Así las cosas, se llegaría a la paradoja de que contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados o de las Mesas de los Parlamentos autonómicos incluidos en el primer grupo, de inadmisión de una Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular sólo puede impetrar el amparo la Comisión Promotora de la misma; en cambio, contra la decisión de inadmisión de la Mesa de las Asambleas regionales del segundo bloque de ese mismo tipo de

⁵⁴ Véanse los artículos 6 de la Ley 1/1988, de 19 de enero de Iniciativa Legislativa Popular de Galicia; 6.1 de la Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Extremadura; 5.1 de la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Iniciativa Legislativa Popular de Cataluña y 5.5 de la Ley 4/1991 de 13 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de las Islas Baleares.

⁵⁵ El artículo 5.1 de la Ley 5/1988, de 17 de octubre de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Andalucía, al emplear el término «promotores» parece aludir genéricamente, tanto a los miembros de la Comisión Promotora como a los Ayuntamientos de los que proceda la iniciativa, pues el citado precepto se incluye en el capítulo dedicado a las disposiciones generales aplicables a ambos tipos de iniciativa legislativa.

⁵⁶ Ténganse en cuenta los artículos 4.1 de la Ley 6/1986, de 25 de junio, de regulación de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid; 14.1 de la Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa de los Ayuntamientos y de la Iniciativa Popular de Asturias; 5.1 de la Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y la de los Ayuntamientos y Comarcas de Murcia; 16.1 de la Ley 2/1985, de 8 de mayo, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha; 6.1 de la Ley 6/1985, de 5 de julio, de Iniciativa Legislativa Popular de Cantabria; 5.4 de la Ley 8/1986, de 26 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular del País Vasco; 7.2 de la Ley 3/1985, de 20 de mayo, de Iniciativa Legislativa del Pueblo Riojano; 5.4 de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular ante las Cortes de Aragón y 8.1 de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre de Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Valenciana.

iniciativa podría hacerlo cualquiera de los sujetos legitimados *ex* artículo 46.1 a) de la LOTC.

La cuestión no es tan relevante en cuanto a la legitimación subjetiva, pues parece claro que quien en estos casos posee un interés legítimo es la Comisión Promotora; pero sí en punto a la legitimación objetiva. No obstante, si consideramos, como en páginas anteriores hemos hecho, que las leyes autonómicas no hacen sino constatar una posibilidad que se encuentra *in nuce* en el artículo 42 de la LOTC, sin que nada puedan alterar (pues una ley ordinaria no puede modificar una orgánica), los problemas se resuelven en cuanto a las leyes autonómicas se refiere.

* * *

Transcurridas dos décadas desde la botadura del transatlántico llamado Tribunal Constitucional, en las que ha recorrido una travesía marcada por acertados cambios de rumbo orientados hacia las firmes tierras del Estado de Derecho y de la adecuada protección de los derechos fundamentales, las aguas, no siempre claras, del recurso de amparo contra actos parlamentarios comienzan a ser algo más transparentes, aunque no se debe ocultar que aún subsisten zonas de turbias aguas que precisan ser aclaradas sin demora. Confiamos en que así sea.

La Administración Parlamentaria

Sumario: I. LA AUTONOMÍA FUNCIONAL DE LAS CÁMARAS. II. ELEMENTOS SUBJETIVOS. 1. La Presidencia. 2. La Mesa. 3. La Secretaría General. III. ELEMENTOS OBJETIVOS. IV. EL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA.

I. LA AUTONOMÍA FUNCIONAL DE LAS CÁMARAS

Por «autonomía parlamentaria» suele entenderse 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 funciones, sin injerencia de otros órganos del Estado.

El artículo 72 de la CE atribuye a las Cortes Generales una amplia gama de facultades (de naturaleza normativa y administrativa) para que procedan por sí solas al gobierno de su organización y funcionamiento, y en este sentido, las dota de una serie de potestades que es lo que hemos denominado como «autonomía parlamentaria».

La razón por la cual el artículo 72 de la CE atribuye a las Cortes Generales esta autonomía, está en la singular posición que en nuestro sistema constitucional ocupan las Cortes Generales: representan al pueblo español (artículo 66.1 de la CE), en el cual reside la soberanía nacional (artículo 1.2 de la CE), ejerce la potestad legislativa del Estado, aprueban los Presupuestos y controlan la acción del Gobierno (artículo 66.2 de la CE) y, como resultado de todo ello son inviolables (artículo 66.3 de la CE).

Las Cortes Generales constituyen pues, una de las piezas fundamentales de la arquitectura institucional diseñada por nuestra Constitución, por ello se califica a las Cámaras como «órganos constitucionales del Estado».

Ahora bien, si partimos de la definición de órgano constitucional de García Pelayo¹ como «aquel órgano fundamental del Estado que recibe

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

¹ Manuel García Pelayo, «El status del Tribunal Constitucional», REDC, Volumen I, Núm. 1, enero-abril, 1981, p. 13.

directamente de la Constitución su *status* y competencias esenciales a través de cuyo ejercicio se actualiza el orden jurídico político fundamental proyectado por la misma Constitución», no cabe duda de que el Congreso de los Diputados y el Senado (junto con el Gobierno, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial) son órganos constitucionales, lo que a su vez se determina claramente en el artículo 59.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Desde esta perspectiva cabe plantearse cuál es la consideración de las Asambleas Legislativas de las CCAA.

Para algunos autores, como Díez Picazo² son también órganos constitucionales, pero su autonomía funcional sufre interferencias extrañas que determina el que no se encuentre en estado puro, como es el hecho de que no esté garantizada por la Constitución, sino por sus respectivas Leyes Orgánicas, las cuales dictan una más o menos detallada normativa similar al respecto.

Para otros, como Dorrego de Carlos y Gutiérrez Vicén³, cabe entender que al no aparecer en la Constitución con la relevancia de las Cortes Generales ni tampoco mencionadas en el artículo 59.3 de la LOTC, no son órganos constitucionales, sino órganos de relevancia constitucional o si cabe esta denominación, órganos estatutarios, que se asimilan a los órganos constitucionales a estos efectos, es decir, al de gozar de una autonomía para el ejercicio de sus funciones.

Ciertamente las Asambleas Legislativas Autonómicas, no reciben directamente de la Constitución su *status* y competencias esenciales, sino de sus Estatutos de Autonomía, pero ello no debería afectar a su carácter de órganos constitucionales desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad integrado por la Constitución y también por los Estatutos de Autonomía, a tenor de lo dispuesto en el artículo 28 de la LOTC.

Por ello, cuando hablemos de las Cámaras Parlamentarias, como órganos constitucionales, nos estaremos refiriendo no sólo al Congreso de los Diputados y al Senado, sino también a las Asambleas Legislativas de las CCAA, puesto que (aún con modulaciones), puede predicarse un criterio análogo acerca de estas últimas del que se predica de las Cortes Generales.

Una de las características más señaladas de los órganos constitucionales, será la paridad de rango jurídico público. Es decir, que no son agentes comisionados, partes integrantes o subórganos de otros órganos, sino que cada uno de ellos es supremo *in suo ordine*, lo que en una estructura racionalizada del Estado quiere decir que son jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas por el orden

² Luis María Díez Picazo, «La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias», Zaragoza, 1985, p. 19.

³ Alberto Dorrego de Carlos y Carlos Gutiérrez Vicén, «Disposiciones y actos administrativos», Cap. 9, «Administraciones Públicas y ciudadanos, estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común», Madrid, 1993, p. 433.

constitucional o estatutario y entre las que se comprende el establecimiento de reglas para su organización y procedimientos internos⁴.

La autonomía de los órganos constitucionales tuvo su origen, al despuntar el constitucionalismo, en el marco de la técnica de protección de las Sedes Parlamentarias.

Algunos autores han señalado que la autonomía parlamentaria fue implantada por primera vez en el constitucionalismo europeo-continental, es decir, en la Francia revolucionaria. No obstante, dicha autonomía, no llegó a adquirir los rasgos que posee hoy en día, sino muy posteriormente⁵, y al igual que ha sucedido con otras instituciones jurídico públicas, gracias al influjo de la cultura jurídica inglesa.

En efecto, el origen de la autonomía parlamentaria está en Inglaterra en los *internal proceedings*, es decir, en el poder de que gozaban y gozan cada una de las Cámaras del Parlamento británico para conocer de sus propias competencias.

Los *internal proceedings* comprenden la competencia exclusiva de cada una de las Cámaras para regular y gestionar autónomamente, no sólo el procedimiento legislativo, sino también cualquiera otra cuestión relativa al funcionamiento interno de las Cámaras. De esta manera, se configuran como un ámbito de independencia y libertad de acción de las Cámaras, sobre todo frente a los demás poderes públicos.

Estos mecanismos justificaron la aparición de los privilegios parlamentarios, que al ser importados a la Europa continental pasaron a llamarse, por la mayor parte de la doctrina, «prerrogativas parlamentarias»⁶ una de cuyas manifestaciones más claras es la de la autonomía funcional.

Por otra parte, en el ámbito doctrinal los *internal proceedings* dieron lugar en la Europa continental a la construcción teórica por los juristas alemanes de la segunda mitad del siglo XIX, y en concreto por Rudolf von Gneist, la doctrina de los *interna corporis acta*, que es también una clara consecuencia de la auto-

⁴ Santi Romano, «Noción e nature degli organi costituzionale dello stato», Palermo, 1898, p. 12, dice este autor: «órganos constitucionales son aquellos órganos a los cuales les es confiada la actividad directa del Estado y que gozan, en los límites del derecho objetivo que los coordina entre sí, pero que no subordina el uno al otro, de una completa independencia recíproca».

⁵ Alessandro Pizzorusso, «Recientes tendencias del Parlamentarismo», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 39, 1994, pp. 107 y ss. Según este autor 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 autonomía se fue consolidando con el desarrollo del propio parlamentarismo, que del régimen monárquico pasó a un régimen mixto y de ahí al régimen parlamentario. Poco a poco el proceso de racionalización del Parlamento, ha supuesto también otro fundamento de la autonomía parlamentaria de las Cámaras justificada en la funcionalidad que prestan al sistema político.

⁶ *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. Este autor nos recuerda que algunos autores prefieren seguir hablando de privilegios parlamentarios, por la influencia de la práctica parlamentaria inglesa, porque en aquel modelo los términos prerrogativas y privilegios se empleaban para aludir respectivamente a las facultades atribuidas a la Corona y a los derechos conquistados por los parlamentarios en su pugna con el Monarca, por lo que pese a todos sus inconvenientes, el término privilegio tenía al menos la virtud de su tradicional pertenencia a la institución parlamentaria.

nomía funcional del Parlamento, y que se ha convertido en uno de los axiomas básicos del Derecho Parlamentario europeo continental. Teoría ésta a la que nos referiremos más adelante al hablar del control de los actos parlamentarios.

En efecto, gracias a este origen histórico, a la posición constitucional o estatutaria que actualmente tienen las Cámaras Legislativas y a su condición de órganos constitucionales, gozan estas Asambleas Legislativas de una posición de relativa libertad que se conoce con el nombre de «autonomía parlamentaria» y que en el Derecho constitucional español se extiende al ámbito normativo, financiero, administrativo, de policía, jurisdiccional y de control de sus miembros.

Ahora bien, esta autonomía, como conjunto de prerrogativas, es residual, ya que no se encuentra comprendida entre los fines institucionales que la Constitución o los Estatutos de Autonomía encomiendan a las Cámaras Parlamentarias. La autonomía no es un fin en sí misma, sino más bien algo esencialmente instrumental o ancilar y por ello tiene un límite: todo lo que no aparezca como necesario para el ejercicio de las funciones constitucionales o estatutarias de las Cámaras escapa de su ámbito⁷.

Una de las proyecciones de la autonomía parlamentaria se manifiesta en la existencia de un conjunto de medios personales y materiales organizados autónomamente, en una Administración separada, al servicio de las Cámaras, para salvaguardar precisamente la independencia de éstas frente a otros órganos del Estado y que se conoce con el nombre de Administración Parlamentaria.

Pero estas Administraciones, reducidas en sus dimensiones y escasamente proyectadas al exterior, dictan en el cumplimiento de sus funciones actos materialmente administrativos, que sin embargo no están sometidos *ope legis* al Derecho Administrativo común o general, como lo refleja el hecho de que no están incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ni de otras leyes administrativas fundamentales, como por ejemplo, la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

Esta actividad materialmente administrativa es sin duda muy parecida a la actividad administrativa en sentido propio, con la única diferencia aparente de no proceder de una Administración Pública, lo que dio lugar a una polémica

⁷ *Vid.*, Luis María Díez Picazo, «La autonomía administrativa de las Cámaras...». Este autor nos explica, siguiendo la teoría ordinalista, que en el campo del Derecho público, autonomía equivale a una posición de relativa libertad o de no total sujeción que ostenta un ente frente al ordenamiento originario de referencia, del cual recibe su fundamento aquél. Por consiguiente, autonomía no equivale a soberanía. Por ello, cuando se habla de la autonomía parlamentaria supone un haz de facultades instrumentales en relación con los fines institucionales del Parlamento, que son la potestad legislativa, presupuestaria y controladora del Gobierno. Para ejercer estas potestades, las Cámaras necesitan medios personales, materiales y burocráticos. Y para ejercerlas con independencias necesitan regular y disponer de todo ello sin interferencia de otros órganos constitucionales. Por eso la autonomía parlamentaria no tiene otra justificación que la instrumental.

doctrinal entre los que sostenían una concepción subjetiva del Derecho administrativo, según la cual estos actos no serían en sentido estricto actos administrativos⁸ y quienes propugnaban, una revisión formal de los límites del Derecho administrativo, en la que lo determinante sería la materia y no el órgano del cual proceden los actos⁹.

Sea como sea, estas Administraciones Instrumentales, dictan en el cumplimiento de sus funciones auténticos actos administrativos, que quedan sometidos plenamente a Derecho, y en todo caso a la fiscalización de los Tribunales de Justicia, como se desprende: del artículo 58.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, modificado por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, que dice:

«La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá en única instancia de los recursos contencioso-administrativos contra actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado...».

Solución análoga a la que se recoge en el artículo 74.9 de esta misma Ley respecto *«a los actos y disposiciones emanados de los órganos competentes de las Asambleas Legislativas de las CCAA»*, pero ante los Tribunales Superiores de Justicia; lo que a su vez se desarrolla y amplía en el artículo 1.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que establece:

«Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán en relación con: a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas».

A su vez, aunque estas Administraciones no están sometidas al Derecho administrativo común o general, se advierte que en la práctica, su organización y funcionamiento, y sobre todo su actividad en el tráfico jurídico refleja un acusado mimetismo respecto del régimen de las Administraciones Públicas, al que a veces también se someten por remisión de sus normas, por lo que cabe predicar de las mismas una serie de rasgos que también se dan en la Administración Pública, a saber:

⁸ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, «Curso de Derecho administrativo», volumen I. Sostienen estos autores que la realización de funciones materialmente administrativas por los órganos constitucionales en nada modifica el concepto y la naturaleza del Derecho administrativo, basta una atribución específica de competencias a la jurisdicción contenciosa a fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, sin necesidad de transformar estos actos materialmente administrativos en actos administrativos en sentido estricto.

⁹ Garrido Falla, «Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo español», Madrid, 1982.

- 1.º La Administración Parlamentaria, sirve con objetividad a los intereses generales (art. 103.1 de la CE). En este caso, objetividad es equiparable a imparcialidad política: los Presidentes de las Cámaras, siguiendo el modelo británico, están sujetas a una convención que les exige actuar de forma moderada y equitativa (en el artículo 27 del Reglamento del Parlamento de Cataluña se habla expresamente de «imparcialidad»). También se impone con todo rigor a quienes ejercen la función pública parlamentaria el deber de absoluta «imparcialidad política» en el cumplimiento de sus funciones (art. 36 g) del Estatuto del Personal de las Cortes Generales; asimismo artículo 40.1 f), g), h) y j) del mismo Estatuto...), su infracción se considera falta muy grave (art. 46.4 del reseñado Estatuto).
- 2.º También la Administración Parlamentaria está indiscutiblemente sujeta a la Ley y al Derecho (art. 103.1 de la CE), como se desprende de la cláusula de Estado de Derecho (art. 1.1 de la CE), de la sujeción común de los poderes públicos (art. 9.1 de la C.E.), y de las exigencias de la seguridad jurídica y demás principios concordantes (art. 9.3 de la CE). Por tanto, aunque la autonomía parlamentaria permita a las Cámaras que adopten formas propias y singulares para actuar en el tráfico jurídico, no cabe que la oscuridad o ambigüedad de su actuación sirva de pretexto para que las Cámaras actúen sin sometimiento a ningún tipo de control¹⁰.

Ahora bien, como dice Fernández Miranda¹¹, la sumisión a Derecho del Parlamento nunca puede ser comparable a la sumisión de las Administraciones Públicas porque su posición institucional, su significación y sus funciones políticas son inasimilables. Hay un amplio campo en el ámbito del control interno para suministrar mecanismos de garantía del Derecho Parlamentario, que no tienen por qué equipararse a los controles de garantía del Derecho Administrativo, todo ello, sin menosprecio del control político difuso de la opinión pública en un sistema democrático presidido por los principios de pluralismo, publicidad y responsabilidad.
- 3.º No cabe sostener como argumento jurídico positivo, con carácter general, la personalidad jurídica de las Cámaras o de la propia Administración Parlamentaria, puesto que ninguna norma del ordenamiento atribuye esta personalidad al Órgano Legislativo, como sí ocurre en la Administración Pública, que no pasa de ser por ello más que una

⁹ Lorenzo Martín Retortillo, «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», RAP, Núm. 107, 1985, dice este autor que es necesario la existencia de una jurisdicción que controle la aplicación de las normas del Derecho Parlamentario y no sólo los resultados de esta aplicación, el problema está en averiguar cuál es esta jurisdicción y hasta dónde puede llegar su control para no hacer inoperante la Autonomía Parlamentaria.

¹¹ Alfonso Fernández Miranda en el prólogo al libro de Ignacio Torres Muro, «Los órganos de gobierno de las Cámaras», pp. 12 y 13.

pura organización no personificada dentro del conjunto estatal¹². Lo cual pone de relieve el sentido un tanto artificioso de la técnica de la personalidad jurídica.

Desde el punto de vista doctrinal, se ha valorado su incidencia de forma muy distinta¹³.

Pero la conclusión que se abre paso es la de que no aceptar el que las Asambleas Legislativas gocen de personalidad jurídica es un despropósito, porque supone que alguien (un órgano constitucional como son las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las CCAA) que teóricamente no tiene personalidad jurídica pueda violar derechos fundamentales, tener capacidad de autonormación y sus Reglamentos puedan ser objeto de recurso de inconstitucionalidad, que sus disposiciones reglamentarias puedan afectar a terceros y éstos no puedan reaccionar jurídicamente contra ellos, que pueda tener bienes patrimoniales, o relaciones contractuales con terceros, etc., etc. Si las Asambleas Legislativas no tienen personalidad jurídica pero actúan como si la tuvieran, o más bien, no actúan como si no la tuvieran, sino que generan efectos jurídicos determinados, la discusión conceptual sobre si a ese fenómeno se le denomina capacidad jurídica o mera capacidad de obrar, como dice Santamaría Pastor se convierte en un mero nominalismo¹⁴. Toda decisión en este sentido se resuelve en un puro juego de conceptos. Órganos y personas jurídicas no son más que nominalismos conceptuales al servicio de las necesidades de unificación patrimonial y de imputación, nominalismos imperfectos sin duda y que quizá habrá que ir pensando en sustituir por otros más sofisticados o cuando menos distintos.

II. ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

La Administración Parlamentaria está integrada, por dos tipos de órganos:

- de naturaleza política (órganos de Gobierno de las Cámaras: Presidentes y Mesas)
- de carácter técnico (Secretarías Generales).

¹² En algunos Reglamentos Parlamentarios Autonómicos, si se confiere a las Cámaras «plena capacidad jurídica» (Disposición Adicional Tercera del Reglamento Parlamentario Foral de Navarra), o se las dota de «personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines» (art. 84 del Reglamento de la Asamblea de Madrid).

¹³ Véase a este respecto: Juan Alfonso Santa María Pastor, «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas», en RDP, 1981, núm. 9; L. López Guerra, «Sobre la personalidad jurídica del Estado», RDP, 1980, núm. 6; García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, «Curso de Derecho Administrativo», volumen I, sexta edición, 1993, pp. 27 y ss; Enrique Álvarez Conde, «Reflexiones sobre un tema clásico: La Personalidad Jurídica del Estado», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia, 1993, núm. 5, pp. 62 y ss.

¹⁴ Jordi Solé Tura y Miguel A. Aparicio Pérez, «Las Cortes Generales en el sistema constitucional», segunda edición, 1988, pp. 110 y ss.

Aquéllos ejercen una función directiva sobre estos últimos, que pueden describirse de forma análoga a la relación que media entre Gobierno y Administración, con el importante matiz que introduce el estricto deber de imparcialidad al que antes nos hemos referido¹⁵.

1. La Presidencia

Centrándome en los órganos de naturaleza política, en primer lugar habrá que referirse a la Presidencia.

El artículo 72.3 CE preceptúa que:

«los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes».

Lo primero que se desprende de la Constitución, es que ningún órgano o poder del Estado, distinto del Presidente de la Cámara respectiva, podrá intervenir en estas materias.

Los Poderes de Policía, significan que el orden y régimen del edificio y de los que en él se encuentren, compete en exclusiva a los Presidentes, lo que para Duguit se traduce en dos reglas:

- 1.º El Parlamento es competente para tomar por sí mismo o por medio de su Presidente las medidas necesarias para garantizar su seguridad; a tal efecto se le asigna una fuerza policial propia, sometida tan sólo a las órdenes del Presidente, y éste puede hacer expulsar a toda persona que perturbe el orden de cualquier manera.
- 2.º Ninguna autoridad civil ni militar puede penetrar en el recinto de la Cámara sin el consentimiento de la Asamblea o de su Presidente, incluso en el caso de que sea cometido un delito dentro de aquél por quien no es parlamentario, la autoridad judicial no puede realizar ningún acto de instrucción, ninguna investigación, ninguna visita sin que medie el consentimiento mencionado.

Ninguna de las decisiones de policía que tome el Presidente admite recurso, pero no hay que olvidar, que los poderes de policía los ejerce en nombre de la Cámara y, por tanto, bajo su control.

Este poder del Presidente, de facultad de disposición de medidas coercitivas que repercuten sobre el recinto parlamentario, se enmarca en la autonomía de las Cámaras, para salvaguardar así su independencia.

Las Funciones Administrativas de los Presidentes a que se refiere el artículo 72.3 de la CE, no se recogen de forma expresa en los Reglamentos Parlamentarios, salvo en cuestiones concretas y puntuales como es la ordenación de pagos con cargo a los presupuestos de la Asamblea, sin perjuicio de las delega-

¹⁵ Benigno Pendás García, «Administración Parlamentaria», *Enciclopedia Jurídica Básica*. Volumen IV, 1995, pp. 322 y 323.

ciones que pueda conferir; o la propuesta a la Mesa del nombramiento del Secretario General o Letrado Mayor, respondiendo éste ante él de sus actividades.

Esto se debe, según Fernando Santaolalla¹⁶, a que el artículo 72.3 CE es una mala copia del artículo 40.2 de la Ley Fundamental de Bonn, que con mucho más rigor atribuye al Presidente del Bundestag el poder disciplinario y el poder policial dentro del edificio de la Cámara.

Además, el poder disciplinario es una de las funciones que tradicionalmente caracteriza a los Presidentes y se recoge, como tal poder de los mismos, en los distintos Reglamentos Parlamentarios, desde sus comienzos.

En efecto, el *speaker ingles* fue desde sus comienzos el encargado de mantener el orden y la disciplina parlamentaria, justificándose en los *internal proceeding* como una manifestación más de la autonomía parlamentaria.

Sin embargo, en la Europa continental, las concepciones imperantes, con la Revolución Francesa, estuvieron fuertemente influidas por las ideas de Sieyes y el rechazo a importar el modelo parlamentario británico, lo que provocó que el Reglamento de la Asamblea Nacional de 29 de julio de 1789 regulase una Presidencia con limitadísimas competencias y convertido simplemente, el Presidente, en un técnico de los debates, encargado de la dirección y el mantenimiento del orden en los mismos, pero en última instancia sometido a la decisión del Pleno de la Asamblea. El reforzamiento de los poderes del Presidente no se produce sino hasta el siglo XIX, con la crisis de las ideas ultrademocráticas que habían inspirado la Revolución, donde se llegó incluso a entender que una Presidencia poco poderosa se identificaba con una Asamblea desorganizada y débil, así, el Presidente pasó de ser un *primus inter pares* a un *arbitro super partes* dotado ya de auténticos poderes y en concreto del poder disciplinario.

El resultado final de esta evolución es la de un Presidente asentado en su título de encargado del mantenimiento del orden y la disciplina parlamentaria. Lo que en el Derecho Parlamentario español se refleja en los distintos Reglamentos Parlamentarios, así siguiendo con el ejemplo del Reglamento del Congreso se encuentra en el Capítulo 8.º del Título IV, artículos 99 a 107, bajo la rúbrica *de la disciplina parlamentaria*, lo que a su vez se completa con el artículo 32.1 que atribuye expresamente al Presidente «mantener el orden»¹⁷.

Dicho poder disciplinario, es evidentemente un concepto mucho más restringido que de «todos los poderes administrativos», que tan desafortunadamente emplea nuestra Constitución. Pero, conscientes de este influjo foráneo, puede convenirse que lo que se pretendía con la fórmula transcrita era establecer una disposición equivalente a la alemana, no otra cosa distinta, por lo que los poderes administrativos deben entenderse en su dimensión estrictamente disciplinaria, esto es, de sanción y reconvención por infracciones a los Reglamentos y demás normas que rigen la vida interna de nuestras Asambleas.

¹⁶ Fernando Santaolalla, «Derecho Parlamentario Español», 1990, p. 165.

¹⁷ No obstante, hay que tener en cuenta que las competencias presidenciales en este terreno si bien son importantísimas, a la hora de llegar a mayores consecuencias, intervienen otros órganos de las Cámaras, principalmente la Mesa y el Pleno.

Frente a esta postura, Torres Muro¹⁸ nos recuerda que los Presidentes no sólo gozan de los poderes administrativos previstos en el Reglamento, sino también de todos los demás poderes recogidos en otras normas como el Estatuto de Personal (como por ejemplo, nombrar y separar al personal eventual, nombrar a los funcionarios, etc.). Aunque sigue siendo la Constitución quien aporta el dato de mayor peso, lo que ha permitido a algunos autores, como Recoder de Casso¹⁹ hablar de un hipotético presidencialismo dentro de las Cámaras, sobre todo frente a la Mesa, ya que el artículo 72.3 CE otorga al Presidente expresamente todos los poderes en el único campo donde la Mesa hubiera podido recabar mayores competencias en orden la administración interna.

Ahora bien, el artículo 72.3 CE no atribuye al Presidente la facultad de ser el único órgano administrativo de la Cámara, sino la de ser el que ejerce en la misma los poderes que fuera de ella tiene atribuidos la Administración. El posible presidencialismo no es entonces algo que imponga la Constitución, sino libremente tomado, lo que concuerda más exactamente con el principio de autonomía.

2. La Mesa

El artículo 72 CE, también prevé la existencia de la Mesa, órgano al que lógicamente también debe corresponder algún bloque de funciones. Si aplicásemos una interpretación literal del artículo 72.3 CE y atribuyésemos al Presidente todos los poderes administrativos, sería difícil encontrar una justificación funcional a las Mesas, que de este modo devendrían unos organismos superfluos e inútiles, por ello, es necesario armonizar los apartados 2.º y 3.º del artículo 72, de donde se deduciría que muchos poderes administrativos pueden corresponder a las Mesas.

El origen de estas Mesas era el de ser unos órganos de carácter administrativo, pero la evolución de las mismas las fue convirtiendo en unos órganos político, que por ser un órgano colegiado, el Presidente consultaba a menudo, debido a su carácter electivo y al personal específico de sus miembros, representantes del sentir de las Cámaras.

La aparición en escena de los Grupos Parlamentarios y la importancia que los mismos fueron adquiriendo hasta crearse las conferencias de Presidentes o Junta de Portavoces, hicieron que las funciones de la Mesa volvieran a centrarse en los temas administrativos y de gobierno interior, dejando la dirección política de las Asambleas en manos de aquéllos o en las del Presidente.

La historia del fenómeno en España, sin embargo, tiene unas peculiaridades a las que necesariamente hemos de referirnos:

¹⁸ Ignacio Torres Muro, «Los órganos de gobierno de las Cámaras», pp. 123 y 124.

¹⁹ Emilio Recoder de Casso, «Artículo 72 de la CE», en Comentarios a la Constitución Española, dirigido por Garrido Falla, p. 1124.

- Por una parte, la existencia desde los comienzos del parlamentarismo de la «Comisión de Gobierno Interior» encargada de los temas meramente administrativos que ejerció muchos de las tareas que en otros países se concedían al *Bureau*.
- Por otra, la poca fuerza que los partidos políticos tenían en las Cámaras hasta la II República, en cuyos Reglamentos se hizo entrar en juego lo que se denominaban «fracciones», primera versión de los actuales Grupos.

Entrando ya en materia, la Mesa como órgano colegiado constituido por Presidente, Vicepresidentes y Secretarios no aparece hasta el Reglamento de 1813 en donde surge un órgano formado por el Presidente y dos Secretarios, pero al que no se denominará Mesa.

Habrà que esperar a los intentos de Bravo Murillo de reforma constitucional, fechados en 1852, que incluían «Un Proyecto de Ley para el régimen de los Cuerpos Colegisladores» cuyo artículo 9 decía, «*Los individuos que constituyen la Mesa formarán por sí una Junta que se denominará Consejo de la Presidencia*». Y así poco a poco se fue consolidando este órgano colegiado con el nombre de Mesa y con funciones principalmente políticas.

Sin embargo, la mayor parte de las competencias que habían adquirido en épocas anteriores, las perdieron en las Cortes Orgánicas, a partir de 1942, la causa, según Fraile Clivillés, fue la progresiva desvinculación de esta Cámaras respecto del Gobierno, que va a situar la figura del Presidente, en la época de su libre designación por el Jefe de Estado, en un terreno entre ambos organismos, por lo que tiene que buscar apoyo para algunas de sus decisiones en el seno de la Cámara. Como los miembros de la Mesa eran nombrados por Decreto y la Comisión Permanente era más numerosa y además tenía dos representantes del Gobierno, se consideró que esta última estaba mas capacitada para ser órgano de mediación que la Mesa. Por eso la balanza se inclinó del lado de la Comisión Permanente, que empieza a emitir acuerdos que inciden sobre las facultades del Presidente.

De estas dos limitaciones (Presidencia fuerte y Comisión Permanente), surge una débil Mesa que tiende a convertirse en un órgano que se encarga simplemente de tramitar asuntos, lo que acabó por identificarla prácticamente con la Comisión de Gobierno Interior.

La situación la iba a modificar el cambio político y los nuevos Reglamentos de 1977 que atribuyeron a la Mesa bastantes facultades, sobre todo en el Senado.

En la actualidad, además de un amplio abanico de funciones políticas, los diferentes Reglamentos Parlamentarios les atribuyen una extensa gama de poderes administrativos.

Así, a modo de ejemplo, cabe recordar el artículo 31.1 del actual Reglamento del Congreso que dice: «*Corresponde a la Mesa adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara*». Artículo éste que hay que poner en relación con el 60.1 del mismo Reglamento que dice: «*El Congreso de los Diputados dispondrá de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, de documentación y de asesoramiento*».

De esta atribución de funciones resulta que la Mesa aparece como el órgano encargado de los asuntos de gobierno interior, hecho que se confirma en toda una serie de artículos repartidos por los Reglamentos.

Siguiendo con el ejemplo del Reglamento del Congreso, que con carácter general se reitera en los demás Reglamentos Parlamentarios, se establece como funciones administrativas de la Mesa, las siguientes:

- Nombramiento del Secretario General o Letrado Mayor a propuesta del Presidente (art. 35.2 del RC).
- Fijación de la relación de puestos de trabajo y la determinación de funciones correspondientes a cada uno de ellos (art. 60.3 del RC).
- Disposición del horario de Registro (art. 92 del RC).
- Órgano encargado de las relaciones con la prensa, adoptando las medidas adecuadas en cada caso, para facilitar a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de la Cámara (art. 98.1 del RC).
- Regulación de la concesión de credenciales a los representantes gráficos y literarios de los distintos medios (art. 98.2 del RC).

Finalmente, y en relación con el mismo tema, en el caso de las Cortes Generales, es oportuno hacer mención de un «órgano» que tiende a institucionalizarse sin esperar a su hipotética regulación en el Reglamento de las Cortes Generales: se trata de las reuniones conjuntas de las Mesas del Congreso y del Senado que, además de sus funciones parlamentarias, actúan con frecuencia como órganos de administración y gobierno interior, así, en materia de personal (que es la más importante materia que se han atribuido con la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales), de elaboración y ejecución del presupuesto de las Cortes Generales, de gestión de los bienes y derechos económicos de las propias Cortes, etc.

Funciones todas éstas que, en los Parlamentos Territoriales, al ser unicamerales, se atribuye en exclusiva a la única Mesa que tienen.

Todas estas funciones de administración o de gobierno interior de las Mesas, demuestran cómo éstas son el órgano fundamental en la labor de atender a las necesidades logísticas de la Cámara²⁰.

Las resoluciones, (que normalmente reciben el nombre de «Acuerdos») que en el ejercicio de estas funciones aprueban las Mesas de las Cámaras en su condición de órganos superiores de la Administración Parlamentaria no forman parte de las fuentes del Derecho Parlamentario, a diferencia de lo que ocurre con las Resoluciones que dictan los Presidentes para suplir e interpretar las disposiciones reglamentarias.

Sin embargo, en el caso concreto del Estatuto del Personal su naturaleza jurídica ha sido y es una cuestión polémica, sobre todo en lo que al Estatuto del Personal de las Cortes Generales se refiere.

²⁰ Ignacio Tores Muro, *vid. cita* «Los órganos de gobierno...», p. 194.

La naturaleza indudablemente legislativa de esa norma se desprende del artículo 72.1 de la CE que dice:

«Las Cámaras ...de común acuerdo regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales...».

Pero el mencionado Estatuto, se aprobó el 23 de junio de 1983 en reunión conjunta de las Mesas del Congreso y del Senado.

La existencia de una auténtica reserva legal en esta materia, y en fin, la manifiesta incompetencia que suponía su aprobación por las Mesas de las Cámaras, que carecen de la condición de órganos de expresión de la voluntad legislativa del Estado, han dado lugar a esta polémica.

Una Sentencia de la Sala 3.^a del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1987, confirmó la naturaleza legal del Estatuto, como manifestación del genérico poder de autoorganización de las Cámaras. Dicha Sentencia, en su fundamento jurídico 3.^o, confirmó que estos Estatutos, como reguladores de la denominada función pública, tienen una indudable reserva constitucional a la Ley, reflejándose ello, en los artículos 23.2 (el acceso a la función pública de acuerdo con las leyes), 103.3 (la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos y el acceso a la función pública) y el 122.1 (una ley orgánica regulará el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de Carrera).

Por consiguiente, toda regulación de un estatuto del personal de la Administración, de los miembros del Poder Judicial, o de los funcionarios de las Cámaras, se realiza a través de una norma con fuerza de ley.

Pero es que además añade la Sentencia una explícita referencia al Auto del Tribunal Constitucional número 296/1985, de 8 de mayo. Con arreglo a este Auto, la Sentencia estima que el Acuerdo recurrido, esto es, el Estatuto del Personal, no es un Acuerdo singular dictado por las Mesas de las Cámaras, sino un Acuerdo que tiene el valor de una disposición general de rango equivalente a una Ley, manifestación del genérico poder de autonomía funcional de las mismas.

A su vez la Sentencia del Tribunal Constitucional 139/1988, de 8 de julio, en su Fundamento Jurídico 2.^o, afirma que la CE en su artículo 72.1 establece una reserva formal y material a favor del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada queda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica.

Así pues, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, por imperativo constitucional, goza de una efectiva fuerza de Ley, por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento jurídico puede proceder a la regulación que a él le ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución. En suma, estamos en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho no puede ya explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios entre los que el de la competencia juega un papel decisivo.

Añade esta Sentencia del Tribunal Constitucional, que en nada entorpece tal conclusión el hecho de que el artículo 27.2 de la LOTC no mencione expresamente el Estatuto del Personal, dado que con cobertura en el artículo 161.1.d) de la Constitución, entre los supuestos susceptibles de declaración de inconstitucionalidad se incluyen también, los actos del Estado con fuerza de Ley, (art. 27.2 d) de la LOTC); categoría ésta en la que, a los efectos señalados, bien puede subsumirse sin dificultad alguna el referido Estatuto.

Frente a esta conclusión de los Tribunales de dotar al Estatuto del Personal de naturaleza legal, se han pronunciado algunos autores como Santaolalla²¹ que consideran que es una norma con rango de reglamento con independencia de quien lo haya aprobado, porque le faltan muchos de los requisitos definitorios de las normas con rango de ley y por tanto no atacable por los Tribunales como son: la capacidad para reformar lo establecido por cualquier norma legal y la aptitud para ser también afectado por otras disposiciones de este rango. Ni el Estatuto puede afectar a cuestiones que no sean las del propio funcionariado del Poder Legislativo, ni las Leyes Generales pueden alterar lo regulado por él dentro de su ámbito. Tampoco es susceptible de desarrollo por disposiciones reglamentarias del Gobierno, ni cabe la iniciativa de este último para su reforma, ni siquiera su regulación por Decreto-Ley o Legislación Delegada. En definitiva, le faltan muchos de los elementos característicos de las disposiciones con fuerza de Ley.

Otros autores²² consideran que una cosa es que tengan que tener esta categoría de Ley y otra muy distinta es que la tengan de hecho, cualquiera que sea quien lo apruebe y publique.

Estos argumentos parten de la LOPJ que en su artículo 58.1 y 74.9 atribuyen al Tribunal Supremo o al Tribunal Superior de Justicia la impugnación en vía contencioso-administrativa de los actos y disposiciones de las Cámaras en materia de personal.

Por otro lado, los artículos 30 y 31 del Reglamento del Congreso y los artículos 55 y 56 del Reglamento del Senado atribuyen a sus respectivas Mesas la condición de órganos de gobierno de sus respectivos Órganos Legislativos. Por tanto, dichas Mesas no son órganos de la función legislativa, ya que carecen de la representatividad del Pleno, sino órganos de gobierno de los Órganos Legislativos, que es cosa bien distinta.

Las competencias de las Mesas, en cuanto órganos de presidencia de las Cámaras en orden al funcionamiento de los órganos parlamentarios propiamente legislativos no incluyen competencia legislativa alguna.

Las disposiciones normativas que adopten las Mesas de las Cámaras no pueden tener otra naturaleza que la puramente administrativa, ya que ningún precepto autoriza a las Mesas a dictar normas con rango de ley. En conse-

²¹ *Vid.* cit. Fernando Santaolalla, «Derecho parlamentario...», pp. 53 y 54.

²² Ver José Luis Martínez López-Muñiz, «Dos sentencias de interés para el concepto de la Administración Pública», en RAP, núm. 118, Madrid, 1989, pp. 230 y ss. Y también María José Alonso Mas, «La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los Parlamentos», CEC, Madrid, 1999, pp. 56 a 59.

cuencia, dichas disposiciones pueden ser objeto de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Añaden estos autores, que si esto es totalmente claro en las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, en concreto en el control jurisdiccional contencioso-administrativo de las disposiciones que incurren en un exceso *ultra vires* en los Decretos Legislativos, con mucha mayor contundencia podrá afirmarse, sin lugar a dudas, que no mediando la autorización ni delegación del Legislativo, ni otra suerte de habilitación normativa del rango necesario, los órganos no legislativos sino más bien de carácter administrativo, como son las Mesas no podrán nunca dictar sino disposiciones meramente administrativas y sometidas al control judicial propio de los reglamentos.

Ahora bien, mientras que para algunos autores como López-Muñiz el que un órgano manifiestamente incompetente apruebe una norma con rango de ley, lo que hace es degradar o rebajar la condición de esa norma y convertirla en meramente administrativa, sin embargo, para otros, como Alonso Mas es una norma nula por manifiesta incompetencia del órgano que la dictó.

En cuanto al Estatuto del Personal de las Asambleas Legislativas Autonómicas. Si partimos de la tesis de equiparación de estos Parlamentos con las Cortes Generales, por ser todos ellos órganos constitucionales y gozar de autonomía funcional, hemos de entender que los Estatutos que regulan el Personal de estas Asambleas también gozan de esta naturaleza legal.

Argumento éste que, según García Escudero Márquez, se encuentra en los propios Reglamentos de las Asambleas Autonómicas, ya que son los que prestan cobertura a sus Estatutos del Personal.

Lo cierto es que, de la misma forma que se atribuye a los Parlamentos Territoriales la capacidad de elaborar y aprobar sus reglamentos, es usual que los Estatutos de Autonomía o los mismos Reglamentos se refieran a la necesidad de aprobar otro tipo de norma de autoorganización, como los Estatutos del Personal. Y estas normas deben tener también naturaleza análoga a la del Reglamento Parlamentario y seguir por tanto el mismo régimen de impugnación ante el TC, según reconoce la misma jurisprudencia del T.C., en el Auto 296/1985, de 8 de mayo, referido al Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra, que conduce inequívocamente a la idea de que la única posibilidad de impugnación de estas disposiciones es mediante recurso de inconstitucionalidad, como los Reglamentos Parlamentarios.

Por eso no se entiende el por qué la Sección Séptima del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en su Sentencia de 28 de julio de 1999, considera que el Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid es una norma sin rango de Ley, argumentando lo mismo que la doctrina, es decir: «Ante un Estatuto de Personal de una Asamblea aprobado por la Mesa de esa Asamblea nos encontramos con una disposición de rango reglamentario por haber sido aprobado por órgano carente de potestad legislativa y no referirse a actos parlamentarios que afecten a las relaciones entre la Cámara y sus miembros».

3. La Secretaría General

En sentido estricto, la administración parlamentaria se identifica con las correspondientes Secretarías Generales. Así se desprende de las normas reguladoras de esta organización auxiliar de las Cámaras. En concreto, en algunos Parlamentos autonómicos se recoge en su propio Reglamento, (como es el caso del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en el artículo 86.1 al decir: *«A la Secretaría General, con el carácter de unidad funcional central, corresponderá la asistencia, asesoramiento y apoyo técnico y jurídico de los órganos parlamentarios, así como la gestión y ejecución de la actividad materialmente administrativa de la Asamblea bajo la dirección del Presidente»*), mientras que en otros se recoge en las normas aprobadas por sus Mesas (como la norma 1.^a de las aprobadas por la Mesa del Congreso en reunión de 27 de junio de 1989, que utiliza términos muy similares a los antedichos). Todos ellos llegan a la misma conclusión: que estos órganos constituyen la Administración de su respectiva Cámara.

Las Secretarías Generales se estructuran en un conjunto de órganos superiores y centros directivos: Secretaría General, Secretaría General Adjunta y una serie de Direcciones (y con rango inferior, a veces existen también Departamentos, Servicios y otras unidades). Estas Secretarías Generales se rigen por las normas orgánicas correspondientes, cuyo carácter contingente, propio de este tipo de disposiciones en nuestro ordenamiento administrativo, hace innecesario su relación pormenorizada.

A su frente se encuentra siempre el Letrado Secretario General o Letrado Mayor.

En cuanto al **Secretario General o Letrado Mayor**, cabe decir, que si la Secretaría General de las Asambleas Legislativas se constituye en el ámbito jurídico español como la pirámide del sistema de función pública parlamentaria, su titular, el Secretario General o Letrado Mayor, es el encargado de servir de engarce entre la dirección política y la organización administrativa, cuidando de que ésta cumpla con el cometido propio de su naturaleza vicarial al servicio de las directrices emanadas de los órganos del gobierno parlamentario. Se trata de configurar así un sistema jerárquico funcional que garantice, en la perspectiva de Kelsen, el carácter democrático de la función pública, que sin duda ha de acentuarse en una organización destinada a servir en la sede donde se concentran en primera instancia las fuerzas representativas de la voluntad popular.

Esta posición de enlace entre Gobierno y Administración hace que el Secretario General se haya de desenvolver en una situación de frontera, constituyéndose así —permítaseme la disgresión— en la aplicación práctica en sede parlamentaria de la condición de «habitante de la frontera» que el filósofo español Eugenio Trías atribuye a todo ser humano. Pero bromas filosóficas aparte, lo cierto es que esta naturaleza fronteriza se manifiesta en la existencia de tensiones estructurales propias de todas las situaciones, ya sean físicas o mentales, que participan del mismo carácter.

Cada una de las partes que la frontera limita y delimita experimenta inevitablemente una constante vocación para atraer hacia su seno a la línea fronteriza, y así mientras, por un lado, los órganos de gobierno parlamentario tarde

o temprano, consciente o inconscientemente, se sitúan en la perspectiva de considerar al Secretario General como un elemento más, eso sí subordinado y auxiliar, de su propia estructura, por el otro, la organización administrativa y funcionarial se empecina en ver en el Secretario General ante todo a un funcionario, superior y cualificado, pero incardinado en su esqueleto y del que, además, pretende confesadamente o no, servirse como cauce de transmisión de sus pretensiones a los órganos de dirección política.

La solución normativa a la tensión estructural se ha movido en dos líneas que no han conseguido solucionar definitivamente el asunto, —como era previsible—, pero que además, a mi juicio, tampoco han sabido proporcionar los elementos precisos para mantener una dialéctica coyuntural con el suficiente grado de tolerancia. Ello tal vez sea así porque se han configurado como líneas que más que a favorecer situaciones propias con una perspectiva positiva, se dibujan como tendencias con vocación de contrapeso, desde un planteamiento correctivo.

La tendencia hacia la «politización» del Secretario General se pretende neutralizar mediante la prescripción genérica de que su titular haya de pertenecer al cuerpo de funcionarios más cualificado de cada uno de los Parlamentos, estableciéndose así la obligación de que el nombramiento recaiga siempre en alguno de los integrantes del respectivo Cuerpo de Letrados.

En sentido contrario, con la finalidad de liberar a la Mesa de la Cámara del constreñimiento típico de los procesos funcionariales selectivos, se configura un sistema *sui generis* de «libre designación», ciertamente heterodoxo, que en términos de comparación homogénea se podría incardinar sin excesivos desajustes en los procesos de nombramiento del personal eventual o de confianza política, al señalar que las Mesas «nombrarán» a los respectivos Secretarios Generales, a propuesta de su Presidente, sin especificar el procedimiento administrativo a seguir, de forma tal que en la realidad no se tramita expediente alguno ni se abre plazo de presentación de solicitudes para que los funcionarios que reúnan los requisitos subjetivos precisos puedan «concurrir» al citado puesto.

Las dos líneas tendenciales han generado disfunciones:

- En primer lugar, el constreñimiento del ámbito subjetivo de selección a unos Cuerpos funcionariales de reducido tamaño, mínimo en ocasiones, ha supuesto que en determinadas ocasiones la Mesa viese convertida su teórica capacidad de selección en una práctica imposición hacia un solo candidato, con la incomodidad que ello representa en el sentido de verse obligada a entregar responsabilidades tan delicadas como las del Secretario General a un funcionario al que, por las razones que fueren, la Mesa no considera idóneo. Ante tales eventos —como siempre ocurre cuando la realidad supera las previsiones normativas— las soluciones han discurrido por los cauces más insospechados, no siendo infrecuente que la Mesa haya decidido superar el marco legal por la vía de los hechos y proceder al nombramiento de Secretario General en funcionarios no incluidos, en principio, en el ámbito subjetivo delimitado por la norma de cobertura. Las consecuencias siempre han sido

conflictivas y ello ha llevado en algunos casos, como en el de la Asamblea de Madrid, a modificar el marco normativo ampliando los sujetos susceptibles de nombramiento de forma que la Mesa cuente en todo momento con la adecuada libertad para seleccionar al candidato que considere más apropiado. Así, el artículo 86.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 31 de enero de 1997, establece que:

«El Secretario General será nombrado por el Presidente previa libre designación por la Mesa, a propuesta del propio Presidente, de entre, el personal funcionario de carrera perteneciente al Cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o de las Cortes Generales».

Dos son las notas que, de momento, conviene resaltar de esta nueva regulación, de un lado la utilización expresa del término «libre designación», y de otro la ampliación del ámbito subjetivo a lo que podríamos denominar en un entendimiento común como «letrados parlamentarios».

- La segunda de las tendencias de contrapeso a las que antes hacíamos referencia se configura como un escape del Derecho administrativo estricto al no especificar, como ya vimos, procedimiento selectivo alguno, de forma tal que, en la práctica el expediente se configura pura y simplemente como un nombramiento de confianza sin concurrencia alguna. Esta circunstancia y sus perniciosos efectos han sido brillante y valientemente analizados por el Letrado de la Junta General del Principado de Asturias, Ignacio Arias, en la página virtual de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, en donde se ponen de manifiesto las graves contradicciones que la práctica seguida genera. En efecto, aunque el Secretario General o Letrado Mayor es nombrado a través de un sistema típico de los nombramientos de personal eventual o de confianza política, esta identidad en el origen no se corresponde con una similitud posterior, toda vez que nunca se da la lógica consecuencia que conlleva el cese de la autoridad autora del nombramiento, es decir, el obligado cese, *ope legis*, del nombrado; y así, el Secretario General, a pesar de cesar la Mesa que le nombró, se mantiene en el mismo puesto ejerciendo sus funciones con otra u otras Mesas completamente ajenas a su nombramiento.

A nuestro juicio, el sistema se conduciría por cauces más tolerables con la aplicación «correcta» de la previsión contenida en el artículo 86.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Es decir, la Mesa dispondría de un amplio grado de libertad en la medida en que el ámbito subjetivo de selección es suficientemente generoso, sin merma de la necesaria cualificación técnico-jurídica de los candidatos, a la vez que se respetarían los esquemas y condicionamientos funcionariales mediante la aplicación estricta del sistema selectivo de libre designación, publicando al efecto la correspondiente convocatoria pública, a la que en el plazo establecido concurrirían los interesados aportando sus respectivos méritos para que la Mesa correspondiente pudiese valorar y decidir con suficiente conocimiento de causa.

En tanto el sistema no se aplique en su integridad, las razones de ortodoxia administrativa y de adecuación conceptual, obligan a que los Secretarios Generales y Letrados Mayores que hayan sido nombrados mediante un procedimiento material propio del personal eventual o de confianza política, cesen de forma automática cuando finalicen las funciones de la Mesa que efectuó su nombramiento.

III. ELEMENTOS OBJETIVOS

La actividad materialmente administrativa de los Parlamentos es muy difícil de definir, ya que los Reglamentos Parlamentarios distan de ser exhaustivos al regular esta materia; es más, suelen referirse a ello de forma lacónica y poco clarificadora utilizando expresiones tales como la del artículo 60 del Reglamento del Congreso: «*Los medios personales y materiales*».

Esto se debe fundamentalmente a la ineludible necesidad que tienen estos Reglamentos de garantizar la autonomía de sus Cámaras, razón por la cual, la aplicación de algunos de sus artículos ha dado lugar a actuaciones que se mueven en una zona donde es difícil de precisar si se trata de actos de naturaleza administrativa o político-parlamentaria.

Para algunos autores²³, la cuestión es fácil de resolver, entendiendo que son actos materialmente administrativos todos aquellos cuya fiscalización por los Tribunales contencioso-administrativos no ponga en peligro real ni potencial la organización y el funcionamiento autónomo de la Cámara.

Para otros²⁴, sin embargo, la cuestión no es tan pacífica, puesto que también serían actos materialmente administrativos aquellos que afectan al estatuto jurídico del parlamentario, y en concreto todo lo relativo a las credenciales, las retribuciones o derechos que ostentan en materia de Seguridad Social.

El Auto de la Sala 4.^a, del Tribunal Supremo, de 18 de febrero de 1987, dice que son actos de administración aquellos que son ajenos al contenido específico de las soberanas funciones legislativas de las Asambleas, esto es, define a los actos administrativos utilizando un criterio residual: lo que no es ejercicio de la función legislativa es administración. Pero tal criterio no lo desarrolla, con lo que deja sin aclarar lo que sucede con otros actos parlamentarios como los de control, designación, de nombramiento, etc. que parece razonable pensar que no constituyen actos legislativos ni tampoco administrativos.

Por su parte, la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso-administrativa habla de que «*los actos de naturaleza materialmente administrativa, lo son por su contenido y efectos*». Y especifica el artículo 1.3 de esta misma Ley, que son «*los actos y disposiciones en materia de personal, admi-*

²³ Vid. cit, Santaolalla López, «Derecho parlamentario...» pp. 70 o también *vid.*, cit., Pendas García, «La Administración ...», pp. 324.

²⁴ Ver a este respecto la tesis de Carretero Pérez en «La aplicación de los Reglamentos de las Cámaras, en las Jornadas de las Cortes Generales, vol. II, cit. p. 790, o leer a Pulido Quecedo en «El acceso a los cargos y funciones públicas», un estudio del artículo 23.2 de la CE, Madrid 1992, cit., p. 334.

nistración y gestión patrimonial sujetos al Derecho Público...», lo que, para Ernesto García Trevijano²⁵, supone acercarnos un poco más a la determinación de lo que se entiende por actividad materialmente administrativa de los Parlamentos, porque aunque el objeto de la fiscalización son los «actos» y «disposiciones», no hablandose aquí de «actuación» como si lo hace el artículo 1.1 de esta misma Ley para referirse al resto de las Administraciones Públicas, hay que entender que cualquier actuación administrativa de los órganos constitucionales será susceptible de ser fiscalizada por la jurisdicción contencioso-administrativa. Además debe tratarse de actos en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho Público. Por lo que en realidad se trata de acotar el conocimiento de esta jurisdicción a la actuación típicamente administrativa de los órganos citados, lo cual es perfectamente acorde con lo dispuesto en el propio artículo 106. 1 de la Constitución, que se refiere al control de la actuación administrativa.

A esta falta de claridad en la determinación de los actos materialmente administrativos de las Asambleas Legislativas, hay que añadirle, el catálogo de problemas jurídicos que afectan a los mismos, que son muchos y muy variados. Sin ánimo de ser exhaustiva, he intentado recoger algunos con la solución dada por la doctrina, basando mi criterio de selección en aquellos actos que más problemas han generado. A saber:

- El relativo a los actos de gestión patrimonial de los bienes que las Cámaras tienen adscritos, puesto que la propiedad de los mismos, según el artículo 1 de la Ley de Patrimonio del Estado corresponde al Estado o a las CC.AA.

Sin embargo, son las Cámaras las que deben tener posibilidad de gestionar todos aquellos bienes muebles e inmuebles que necesiten. Asimismo deben ser ellas mismas las que decidan acerca de la afectación o desafectación de tales bienes para un uso o un servicio público.

Dicho de otro modo, el problema estriba en que es insostenible el que la gestión de estos bienes, aunque sean del Estado o de la Comunidad Autónoma, deba quedar centralizada en el Ministerio de Economía y Hacienda o en la Consejería competente. Deben atribuirse dichas facultades a los órganos de gobierno de las Cámaras.

Ahora bien, si la solución a este problema se da en determinadas Asambleas Legislativas, porque así lo prevé una ley, como en el caso de la Ley 3/1986, de 24 de octubre, de Patrimonio de la Generalidad Valenciana, que en su artículo 6 señala que «*Las Cortes de Valencia gozan de autonomía patrimonial*», de forma que todas las potestades que dicha Ley confiere al Consell deben entenderse atribuidas a los Órganos de Gobierno de aquella cuando se trate de bienes adscritos a las misma. No ocurre lo mismo en otras Cámaras.

²⁵ Ernesto García Trevijano Garnica, «Ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», Capítulo 5 del «Estudio sistemático de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa» coordinado por Benigno Pendás García, pp. 105 y 106. Ver también sobre este tema, Jesús González Pérez, artículo 1 de los «Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», Volumen I, Tercera Edición, pp. 115 a 117.

Tal es el caso del Congreso y el Senado, que lo han intentado solucionar de forma distinta, por cuanto para estas Cámaras su autonomía parlamentaria no exige que los bienes que tengan adscritos sean gestionados autónomamente por ellas mismas, por lo que, han acordado el 23 de octubre de 1984 un sistema de coordinación con la Dirección General de Patrimonio del Estado.

Sin embargo, además de estos problemas, la cuestión principal radica en saber, cuando no existe norma específica, cuál es la normativa aplicable por las Cámaras en estos casos y ello tiene un especial interés para determinar hasta qué punto los actos de gestión patrimonial de las Cámaras se sujetan o no a Derecho.

- Otro problema complejo es el relativo a la contratación por la administración parlamentaria. Problema, sin embargo, que es más teórico que práctico, porque aunque la Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas no se refiere expresamente a los contratos suscritos por las Cámaras, en la práctica, —ya consolidada, se suele ignorar las dudas que plantea la doctrina, y se recurre en los pliegos de cláusulas administrativas particulares a la aplicación supletoria de esta Ley²⁶.
- Debo hacer también mención expresa del problema planteado en relación con la responsabilidad patrimonial de las Cámaras, por los daños causados por las mismas, ya que la falta de una normativa específica, así como la falta de reconocimiento de la personalidad jurídica de las Asambleas Legislativas, hace que se plantee la duda de, primero a quién imputar esta responsabilidad y segundo, qué reglas generales serán las de aplicación.

Sin olvidar aquellos Reglamentos Parlamentarios que reconocen esta personalidad jurídica a su Asamblea como es el caso del artículo 84 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, algunos autores²⁷ han considerado que aunque no venga atribuida por norma alguna dicha personalidad, conviene fijarse en el artículo 139.2 de la Ley 30/1992 que exige que sea la ley que genere un daño la que reconozca la responsabilidad del Estado Legislador, lo que puede reinterpretarse del modo siguiente: la autonomía parlamentaria exige o cuanto menos hace que sea conveniente que sea la propia Cámara que ha producido el daño la responsable.

La segunda cuestión viene siendo resuelta por determinados autores, como Sainz Moreno, en el carácter de Derecho común que las normas y principios de la Ley 30/1992 tienen para la actividad administrativa de cualesquiera entes públicos.

- Otra cuestión que se puede plantear, es que no se recoge en el artículo 1.3 de esta Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa la observación que formuló el Consejo de Estado en su Dictamen 1125/1997 en cuanto advirtió que la mención al Congreso y al Senado no comprende *stricto*

²⁶ Es muy ilustrativo en esta materia el artículo de J. J. Lavilla Rubira, «La contratación de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional», en los Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, dirigidos por Pendas García, Madrid, pp. 157 y ss.

²⁷ Vid. cit. de María José Alonso Mas, «La fiscalización jurisdiccional...», p. 334.

sensu a los órganos de gobierno de las Cortes Generales que no lo sean de cada Cámara, como ocurría con las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta o el Letrado Mayor de las Cortes Generales cuando actúa como tal y no como Secretario General del Congreso de los Diputados. Sin embargo, a juicio de algunos autores si se planteara una actuación administrativa de algún órgano de las Cortes Generales considerada como tal, y no por referencia a cada Cámara, habría que entender que también corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa su conocimiento.

- Y en fin, puedo preguntarme por otras muchas cuestiones como, por ejemplo, el de si gozan las Cámaras de potestad expropiatoria, de la facultad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, de la inembargabilidad de sus bienes y derechos, etc.

La solución a estos interrogantes, no es fácil ni unívoca, porque la realidad demuestra que las Cámaras actúan como sujetos del tráfico jurídico y ello fuerza a la necesidad de una regulación clara y precisa que para cumplir las exigencias del Estado de Derecho debería responder al principio siguiente: en el marco del «giro o tráfico administrativo-parlamentario» las Cámaras deben compartir, en ciertas materias, el estatuto jurídico de las Administraciones Públicas, buscando siempre un equilibrio entre las legítimas necesidades de funcionamiento de aquéllas y los derechos de terceros que entren en relación con las mismas.

IV. CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS PARLAMENTOS

Finalmente he de hacer una pequeña referencia al control judicial de la actuación materialmente administrativa de los Parlamentos.

Hoy, se ha alcanzado cierta seguridad sobre las vías de control, tanto de la actividad legislativa, como de la actividad administrativa de las Cámaras.

En el ámbito de la Administración Parlamentaria, se ha avanzado mucho, gracias a los artículos 58 y 74 en su nueva redacción dada, por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, que se desarrolla en el artículo 1.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ya que permiten que sea la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo o del Tribunal Superior de Justicia competente, el que conozca de:

«los actos y disposiciones que se dicten por los órganos competentes del Congreso, del Senado... y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos a Derecho Público»²⁸.

²⁸ *Vid.*, op., González Pérez, «Comentarios a la Ley...», p. 117. Como explica este autor el incluir sujetos a Derecho Público, no era necesario porque el número 3 de este artículo delimita subjetivamente el ámbito del orden jurisdiccional, pero siempre dentro del Régimen General, no obstante se incluyó por el Informe del Consejo de Estado sobre el anteproyecto que estimó que la indiferenciada referencia a los actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial debería ceñirse expresamente a aquellos que se produzcan sujetos a Derecho Público, puesto que los citados órganos pueden dictar actos que sean fiscalizables por otro orden jurisdiccional.

Ahora bien, como ya dije en el epígrafe anterior al hablar de los elementos objetivos de la administración parlamentaria, algunos de los actos de estos órganos competentes de las Asambleas no puede decirse que sean actos administrativos, ni tampoco íntegramente políticos, y muchos otros carecen de regulación específica, planteándose con ello una cuestión de legalidad y no de oportunidad, ya que alguien tiene que decidir si en estos casos el acto es ajustado o no a Derecho.

En un primer momento, tanto la jurisprudencia como la doctrina era reacia al control judicial de los actos emanados de los Parlamentos. El fundamento principal para evitar cualquier control, se quiso encontrar en la inviolabilidad de las Cortes del artículo 66.3 de la Constitución, lo que implicaba, como en cualquier supuesto de inviolabilidad, la no sujeción a responsabilidad de las Cortes por los actos dictados en el ejercicio de sus funciones.

En esta línea se pronunciaba el Tribunal Constitucional, aunque fundándose en otros argumentos, como se desprende del Auto 183/1984, que excluyó de la justiciabilidad *«los actos puramente internos»* de los órganos constitucionales, pues la característica propia de éstos es la independencia y el aseguramiento de ésta obliga a entender, que si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las leyes no están exentas de control judicial, sólo quedan sujetas a este control, *«cuando afectan a relaciones externas del órgano, o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto de control de constitucionalidad, pero ello sólo naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen.»*

Sin embargo, algunos autores como Sainz Moreno²⁹, han intentado ir más allá y extender la justiciabilidad a todos los actos del Parlamento, argumentando que es necesario matizar y distinguir entre aquellos actos que no son susceptibles de control por su propia naturaleza y aquellos que no lo son por accidente, es decir, porque no existe vía de control. Cuando esto último sucede no parece correcto justificar la denegación de justicia que se origina invocando la necesaria libertad de las Cámaras. Porque esa libertad, que nadie discute, tiene que discurrir por los cauces que la Constitución y ellas mismas, al aprobar sus Reglamentos y ejercer la potestad legislativa han trazado. Y añade este autor que, si bien es un error someter las cuestiones políticas al control de los Tribunales, de lo que se trata es de que los Tribunales conozcan de todas las cuestiones jurídicas, sin excepciones que violen los principios básicos de nuestra Constitución (art. 9 y 24). Esto exige deslindar lo que constituye una lícita decisión política de lo que no es otra cosa que la aplicación de una norma.

Y todos estos casos conflictivos que se encuentran en esa franja no cubierta ni por el amparo constitucional (art. 42 de la LOTC) ni por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pese a que están regulados por normas cuya vulneración es contraria al orden constitucional, el Tribunal Constitucional debería de abrir el cauce del amparo especial previsto en el artículo

²⁹ Fernando Sainz Moreno, «Actos parlamentarios y Jurisdicción Contencioso-Administrativa», RAP, Núm. 115, enero-abril, 1988, p. 252

42 de su Ley Orgánica, rectificando la interpretación restrictiva que ha dado al artículo 23 de la Constitución cuando se trata del control de decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Cámaras o de cualquiera de sus órganos.

Tesis ésta, que el Tribunal Constitucional pronto recogió, abandonando la teoría de los *interna corporis acta*, admitiendo la posibilidad de enjuiciar actos de las Cámaras sin relevancia para terceros, siempre que afectasen a derechos susceptibles de amparo constitucional. La revisión de su doctrina anterior se inicia con el Auto 12/1986 donde ya reconoce la posibilidad del recurso de amparo cuando se lesione un derecho fundamental en los términos del artículo 42 de la LOTC. Y se va a consolidar de forma clarísima en sentencias posteriores, destacando la Sentencia 121/1997 de 1 de julio, que viene a distinguir claramente:

- Por un lado, entre las normas con valor de ley como son los Reglamentos de las Cámaras, las Resoluciones de los Presidentes que los interpretan o suplen y el Estatuto del Personal, que son susceptibles de control constitucional, y por otro las resoluciones administrativas parlamentarias dictadas en desarrollo de aquellas que tienen valor meramente reglamentario y son susceptibles de recurso contencioso-administrativo.
- Y además, distingue también, entre los actos y decisiones sin valor de ley de naturaleza estrictamente parlamentaria, que son recurribles en amparo ante el Tribunal Constitucional, (art. 42 de la LOTC), y los actos y disposiciones administrativas parlamentarias que son susceptibles de control contencioso-administrativo y que también pueden ser objeto de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, una vez agotada la vía judicial previa de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 de la LOTC.

Todo esto ha supuesto una bifurcación en el régimen de control judicial de los actos de las Asambleas Legislativas, que permite que aquellos actos que sean cuestionables, es decir, que no sean administrativos, pero tampoco políticos o al menos difíciles de identificar desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, puedan ser fiscalizables en relación con las cuestiones que susciten respecto a la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.

Una vez sentado el principio general de la plena justiciabilidad de las disposiciones y actos parlamentarios, en el orden jurisdiccional que en cada caso corresponda, es preciso responder a dos cuestiones secundarias, cuando se trata de actos o disposiciones que se mueven en el ámbito administrativo:

- a) Si es necesario haber agotado la vía administrativa previa para acudir a los Tribunales.
- b) Y saber cual, es el sistema de representación y defensa de las Cámaras en estos casos.

Por lo que se refiere al primer punto, la interposición del recurso de amparo contra decisiones o actos sin valor de ley, emanados de los órganos competentes de las Cámaras, no requiere el agotamiento de la vía judicial preceden-

te (art. 43.1 de la LOTC). Antes, al contrario, el precepto se limita a exigir que el acto o decisión sean firmes con arreglo a las normas internas de las Cámaras. Se produce de este modo una remisión a lo que dispongan los Reglamentos Parlamentarios con respecto a cada tipo de acto.

Cuando se trata de la interposición del recurso contencioso-administrativo, será preciso en todo caso por exigirlo como requisito previo el artículo 25 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-administrativa, la formulación y desestimación del recurso de reposición o recurso equivalente ante la Mesa de la Cámara o las Mesas conjuntas de ambas Cámaras (en el caso de las Cortes Generales), esto es, agotar la vía administrativa previa, que en este caso es ante la propia administración parlamentaria, y una vez agotada esta vía, y que el acto o decisión que se pretende impugnar sea definitivo, cabrá interponer el recurso ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal competente.

Para terminar el análisis de este primer punto que, como ya he dicho en otras páginas no pretende ser exhaustivo y completo respecto a todo lo relacionado con la Administración Parlamentaria, quiero referirme a una Sentencia del Tribunal Constitucional que ha abierto un nuevo y discutible cauce en el tema que nos ocupa, relativo a las disposiciones administrativas dictadas por las Asambleas Legislativas.

En efecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1998, de 20 de junio, afirma que habrá que cuestionarse el que los Parlamentos tengan potestad para dictar disposiciones administrativas, puesto que las potestades o se otorgan directamente por la Constitución o los Estatutos de Autonomía, o a través de los Reglamentos de las Cámaras, que son las normas reguladoras del funcionamiento de las Cámaras. Y salvo en materia de personal, las Asambleas no poseen una normativa propia para dictar normas sin valor de ley de carácter administrativo en materias referentes a su organización y funcionamiento, al no exigirlo la autonomía parlamentaria.

Postura ésta que no es compartida por la mayor parte de la doctrina, discrepancia a la que yo me sumo también, considerando que si al Tribunal Constitucional no le basta el criterio de la autonomía de las Asambleas Legislativas para justificarlo, debería pensar que los reglamentos independientes son aquellos que se dictan en ausencia de habilitación legal expresa, pero sólo en aquellas materias no reservadas a la ley, reglamentos que serían los idóneos para regular la autoorganización de los Parlamentos.

Argumento éste que se vería reforzado por la existencia de leyes (la LOPJ y la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-administrativa) que ya hablan de «disposiciones emanadas de los órganos competentes del Congreso, del Senado y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas» y no sólo en materia de personal.

A estos argumentos hay que unirles el que esta Sentencia representa un manifiesto apartamiento de la doctrina consolidada constitucional precedente, y salvo que se apruebe siguiendo el procedimiento requerido para tal apartamiento contenido en el artículo 13 de la LOTC, parece lo más lógico concluir que esta Sentencia no se dictó con carácter general, sino para la *ratio decidendi* del caso para el que fue dictada, por lo que fuera de ella habrá que tomar en consideración la doctrina constitucional precedente.

Finalmente, es preciso hacer referencia al problema de la representación y defensa en juicio de las Cámaras. Es sabido que los Estatutos de Personal atribuyen al Cuerpo de Letrados de sus respectivas Cámaras *«la representación y defensa de su Parlamento ante los órganos jurisdiccionales y ante el Tribunal Constitucional.»*

Ahora bien, si no ha existido ningún problema en cuanto a la representación y defensa de las Cámaras por parte su Cuerpo de Letrados ante el Tribunal Constitucional, ya que en todos los procesos que se sustancian en el mismo las Cámaras actúan con total independencia de los demás órganos constitucionales y, en particular del Gobierno, e incluso frente a dichos órganos en algunos casos. Esta posición procesal diferenciada de las Cámaras en los procesos constitucionales implica la libertad de las mismas para establecer quién ha de representarlas y defenderlas.

Sin embargo, el problema vino cuando se trataba de procesos ante las jurisdicciones integrantes del Poder Judicial, ya que, para algunos autores, en estos casos las Cámaras no ocupan una posición diferenciada, sino que se trata de una materia propia del ordenamiento general del Estado, como es la actuación ante los órganos jurisdiccionales del mismo (y jamás, de los ordenamientos particulares de las Cámaras), desbordando las relaciones estrictamente parlamentarias de las Cámaras y entrando en materias propias del ordenamiento general del Estado, por lo que la representación y defensa ante los órganos jurisdiccionales debía corresponder a la Dirección General de lo Contencioso del Estado. Postura ésta que se vio reforzada por la LOPJ que establece en el artículo 447 la reserva de ley en la materia que nos ocupa a favor de los servicios jurídicos del Estado, al decir: *«la representación y defensa del Estado y de sus órganos constitucionales corresponde a los letrados integrados en los servicios jurídicos del Estado salvo que sus disposiciones autoricen otra cosa... y la representación y defensa de las Comunidades Autónomas corresponderá a los letrados que tengan integrados en su respectiva Comunidad Autónoma»*, siendo dudoso para estos autores la constitucionalidad de aquellos artículos de los distintos Estatutos de Personal que atribuían esta función a su Cuerpo de Letrados.

No obstante, dicho planteamiento ha decaído al existir actualmente una Ley, la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, que en su Disposición Adicional Primera y Sexta atribuye esta competencia a los Letrados de las Cámaras. Pero es que, aunque no existiese esa ley, a mi juicio y como ya he explicado en el epígrafe II, el Estatuto de Personal es una norma con rango de ley que cubriría perfectamente la reserva que exige la LOPJ.

El procedimiento presupuestario americano**

Sumario: I. PLANTEAMIENTO. 1. Aproximación histórica. 2. Elaboración del Presupuesto. 2.1. La organización del Poder Ejecutivo. 2.2. La elaboración del Presupuesto. 2.2.1. El ciclo temporal. 2.2.2. Las técnicas de presupuestación. 2.3. El Presupuesto. 2.3.1. *The Budget of the United States Government*. 2.3.2. Proyección del estado de cosas e Informe financiero. 3. Aprobación del Presupuesto. 3.1. La organización del Poder Legislativo. 3.2. Ingresos, gastos, habilitaciones y créditos. 3.3. El procedimiento. 3.3.1. La primera resolución. 3.3.2. La segunda resolución. 3.3.3. El veto presidencial. 3.3.4. Control presupuestario de la actividad legislativa. 3.3.5. La negociación entre las agencias y los congresistas. 4. La ejecución del Presupuesto. 4.1. El procedimiento de ejecución. 4.2. La fiscalización. II. CONCLUSIONES.

I. PLANTEAMIENTO

Se trata en el presente trabajo de hacer una descripción de las grandes líneas que vertebran el procedimiento presupuestario americano¹, a partir de su evolución y de la exposición de las principales características de la organización constitucional del poder federal. Al mismo tiempo, se ha puesto en relación con el procedimiento presupuestario español al efecto de hacer el análisis más comprensible y útil. Aunque no siempre es fácil acertar con la traducción de las instituciones aplicadas en otro ordenamiento, a mi parecer,

* Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Barcelona.

** Este trabajo se elaboró durante una estancia como investigador en el Real Colegio Complutense/Harvard University durante el segundo semestre del curso 1995/1996. Deseo agradecer aquí al entonces Director del Real Colegio, Enrique Alonso García, y a Elvira, Mayte, José, Carmen, José Luis, Rafael... a todas las personas que me facilitaron la vida y el trabajo en Harvard, sus atenciones y dedicación. Dicha estancia se desarrolló en el marco del Programa de Movilidad Temporal de Personal Funcionario, Docente e Investigador de la DGICYT del Ministerio de Educación y Cultura, cuyo personal demostró una notable profesionalidad y cortesía en la gestión de la ayuda concedida.

¹ Ciertamente, en el continente americano existen otros países denominados Estados Unidos. También son varios los países ubicados en Norteamérica. Sin embargo, en el lenguaje común y científico cuando se habla de América, Norteamérica o Estados Unidos el concepto tiene una acepción unitaria: *United States of America*. Con dicho sentido se utilizarán tales términos en el presente artículo.

lo que se gana en inteligibilidad compensa lo que se pueda perder en precisión. El propósito del estudio, ofrecer una visión de conjunto del procedimiento presupuestario americano, ha hecho preferible restringir las fuentes bibliográficas a obras generales² sin profundizar, además, en pormenores y cuestiones específicas que habrían desnaturalizado el análisis realizado.

1. Aproximación histórica

Antes de entrar en el análisis del procedimiento presupuestario vigente en los Estados Unidos, conviene hacer una aproximación a su desarrollo histórico para entender las tensiones en las que se mueve. Hasta 1865, la aprobación de los ingresos y de los gastos estaba unificada en un solo procedimiento. En dicha fecha el procedimiento se escindió en dos: por una parte se aprobaría la legislación sustantiva que implicase compromisos económicos (*authorizing act*); en procedimiento separado se autorizaría la realización de los gastos en que se habían de traducir tales medidas (*appropriation act*). Es entonces cuando se crean dentro del Congreso³ las comisiones de gasto, *Appropriation Committee*, que van a jugar un papel central en la evolución de todo el proceso de toma de decisiones financieras. Tal disociación en el procedimiento presupuestario es crucial para entender, desde las coordenadas del Derecho presupuestario español, el discurrir de la aprobación de los programas federales de gasto.

Desde la creación de las comisiones de gasto, la tramitación presupuestaria en Norteamérica va a estar presidida por la tensión entre dichas comisiones, las únicas legitimadas para habilitar crédito presupuestario, y las comisiones legislativas, a quienes corresponde aprobar las decisiones que comporten la asunción de obligaciones económicas en los diversos ámbitos de la actividad pública. A diferencia de lo que ocurre en Derecho español, la aprobación de tales decisiones se condiciona a la existencia de crédito. Es decir, antes de aprobar una ley cuya aplicación implique desembolsos para el Tesoro es preciso obtener el crédito presupuestario correspondiente. Una y otra cuestión se asignaron en 1865 a comisiones parlamentarias diferentes, de modo que los conflictos entre unas y otras sean constantes y la distribución de competencias al respecto mudable.

Por otra parte, el Presupuesto no es un documento único. Los programas de gasto se estructuran en trece leyes, por funciones, y la previsión de ingre-

² Básicamente se han seguido tres obras: J. F. Moraglio y H.D. Kerrigan, *The Federal Budget and Financial System*, Quorum Books, New York, 1986; M. MESCHINO, *Le procedure del bilancio federale degli Stati Uniti*, Servizio studi, ricerche e statistiche parlamentari, Camera dei deputati, Roma, 1981; y A. WILDAVSKY, *The politics of the budgetary process*, 3ª ed., Little, Brown and Company, Boston-Toronto, 1979.

³ Es sabido que el Poder legislativo en Estados Unidos es de estructura bicameral. La Cámara Alta, el Senado, y la Cámara Baja o Cámara de los Representantes. La primera es de estructura territorial, dos senadores por Estado, obedeciendo los criterios de representación de la segunda a la población de cada distrito electoral. La expresión «El Congreso» alude a la conjunción de ambas Cámaras, no a la Cámara Baja: lo que en Derecho español serían «Las Cortes Generales».

sos discurre por una vía escindida. Además no está prevista la prórroga automática de los programas de gasto y la Tesorería federal no se rige por el principio de caja única. En la aprobación de cada gasto se ha de prever si se va a financiar con cargo al Fondo general o a uno de los innumerables Fondos específicos que se nutren, frecuentemente, con ingresos afectados. Todo ello constituye un marco presupuestario sustancialmente diferente del español y que no es posible comprender sino desde las coordenadas que lo presiden:

- a) Aprobación escindida de la habilitación o contracción de obligaciones económicas y de los créditos presupuestarios, condicionando las primeras a los segundos;
- b) estructura sectorial tanto de los programas de gasto, divididos en trece leyes de tramitación independiente, como de la previsión de ingresos, y
- c) organización fragmentada del Tesoro público en un fondo general y varios especializados que se nutren de ingresos en buena parte afectados.

En 1974 se modificó en profundidad todo el sistema. Se redefinió el procedimiento presupuestario dotándolo de mayor congruencia y creando comisiones presupuestarias, *Budget Committee*, tanto en el Senado como en la Cámara de los Representantes, con la función de coordinar y dirigir todo su desarrollo. Al mismo tiempo se dio nueva regulación, limitando su virtualidad, al poder presidencial de veto. Y es que en los cien años transcurridos entretanto, las divisiones y enfrentamientos entre las distintas comisiones parlamentarias –legislativas y de gasto– habían conducido a un deterioro del poder financiero del Congreso en beneficio del conferido al Presidente, particularmente a partir de los años treinta con el desarrollo de las políticas del *New Deal*. La reorganización del procedimiento y de la potestad presidencial de vetar las decisiones presupuestarias devolvió al Congreso la primacía en el debate financiero restableciendo el equilibrio de poderes, más allá de la mera separación, característico del Derecho constitucional americano.

No obstante lo dicho, la evolución entre ambas fechas dista mucho de ser lineal. Entre 1885 y 1899 la preponderancia de las comisiones de gasto se había ido debilitando. En ambas Cámaras las comisiones legislativas fueron adquiriendo competencias atribuidas a las comisiones de gasto hasta constreñirlas al desempeño de funciones secundarias. Poco a poco se fue rompiendo la uniformidad en la aprobación del gasto autorizándose a distintas comisiones legislativas a dotar crédito presupuestario sin pasar por la comisión de gastos correspondiente. Entre 1920 y 1922, a raíz de las necesidades de disciplina financiera que se produjeron al término de la Primera Guerra Mundial, se retrotrajo el procedimiento a la situación anterior, devolviendo a las *Appropriation Committee* la competencia exclusiva para habilitar crédito, con un matiz. Las comisiones de gasto se organizaron en distintos comités especializados por materias.

Por cuanto al procedimiento de elaboración del Presupuesto se refiere, hasta bien entrado el siglo veinte, con la *Budget and Accounting Act* (1921), no se regula todo lo relativo a la intervención del Ejecutivo en el procedimiento presupuestario. Es entonces cuando, por primera vez, se obliga al Presidente a presentar un programa coordinado de ingresos y gastos. Al efecto de atender

dicha función se creó por aquellas fechas la oficina presupuestaria del Presidente, *Office of Management and Budget* (OMB), que desde entonces juega un papel primordial en la elaboración del programa presupuestario, de los distintos proyectos de ley en que se vertebra.

Entre 1922 y 1974 paulatinamente se reprodujo el proceso experimentado a finales del siglo anterior y distintas comisiones legislativas recobraron la competencia para autorizar la contracción de gastos. Se llegó al punto de que en 1973 el 56% de los programas de gasto se aprobaron por el procedimiento —supuestamente excepcional— denominado de *backdoor spending*, «por la puerta de atrás»: directamente por una comisión legislativa, sin pasar por la comisión de gastos correspondiente. En 1946 se hizo un intento de reconducir la situación, reordenando el procedimiento para atribuir a una comisión conjunta, *Joint Budget Committee*, la aprobación íntegra de ingresos y gastos. El sistema, sin embargo, se abandonó al cabo de dos años. De modo que durante toda esta etapa el Presidente presentaba un proyecto único de ingresos, gastos y medidas complementarias que el Congreso aprobaba desagregadamente, y en distintas comisiones, sin abordar un análisis coherente, de conjunto. Si el Presidente no estaba de acuerdo con el resultado final, lo que ocurría con cierta frecuencia, podía recurrir al veto de la totalidad. El Congreso se veía en tal situación obligado a reordenar todo lo aprobado en primera instancia.

En el verano de 1974, un mes antes de la dimisión de Nixon, se aprobó una reforma global del procedimiento presupuestario: *The Congressional Budget and Impoundment Control Act*. En el plano institucional se creaban dos nuevas comisiones, *House Budget Committee* y *Senate Budget Committee*, que venían a alterar el reparto tradicional de funciones en las Cámaras. A dichas comisiones, en adelante comisiones presupuestarias, les va a corresponder la coordinación y dirección de todo el procedimiento de aprobación del programa financiero en su conjunto, dando coherencia y unidad al trabajo parlamentario realizado en las comisiones legislativas y de gasto. La designación de los miembros de las comisiones presupuestarias, cualitativamente de una enorme importancia, discurre por cauces específicos y tiene limitaciones particulares. De la constituida en la Cámara Baja no se puede formar parte por más de cuatro años, mientras que en el Senado no hay límite temporal alguno. Lo que implica otorgar a los senadores designados para integrar la comisión presupuestaria una notabilidad considerable. En el plano técnico, por otra parte, se crea una oficina presupuestaria en el Congreso, *Congressional Budget Office* (CBO), bien dotada económica y materialmente.

Desde el punto de vista procesal la Ley de 1974:

- a) Unifica el procedimiento de aprobación del Presupuesto;
- b) ordena pormenorizadamente el *iter* jurídico y los plazos de la tramitación presupuestaria;
- c) sitúa al inicio de la fase parlamentaria de aprobación una votación sobre el conjunto que implica la delimitación de un proyecto sobre el que trabajar, no necesariamente idéntico al borrador presentado por el Presidente;

- d) establece una prohibición genérica, a salvo de contadas excepciones, de aprobar créditos *backdoor*, sin el consentimiento de las *Appropriation Committee*, y
- e) especifica el régimen jurídico del veto presidencial haciendo prevalecer la opinión final del Congreso.

Hasta la ley de 1974 las diferencias entre el Presidente y el Congreso, unidas a la tramitación desagregada del Presupuesto, habían provocado frecuentes conflictos que normalmente se zanjaban con la aprobación de prórrogas parciales. Durante los últimos veinte años la reforma llevada a cabo ha venido funcionando con normalidad, aprobándose las distintas leyes de habilitación presupuestaria antes de que comenzara el ejercicio. El Presupuesto de 1996, sin embargo, resultó políticamente muy complejo. El partido republicano dominaba el Congreso y se planteó como objetivo irrenunciable el logro del equilibrio presupuestario. El presidente Clinton, por su parte, no aceptó los planteamientos del Parlamento —particularmente en materias medioambientales, de educación y de salud— vetando, parcialmente, la propuesta del Congreso. Al no poder superarse el veto por los dos tercios de la Cámara se produjo una situación de bloqueo. En el transcurso de las discusiones se agotó el crédito de algunos programas y la negativa del Congreso a aprobar suplementos de crédito —no estando prevista, como se ha hecho notar, la prórroga automática— desembocó en el cierre temporal de las dependencias administrativas afectadas. Finalmente se habilitaron los suplementos de crédito y en el mes de marzo se aprobaron las últimas cinco leyes presupuestarias, de las trece en que se estructura la programación financiera federal.

2. Elaboración del Presupuesto

2.1. La organización del Poder Ejecutivo en los Estados Unidos

Para comprender el procedimiento de elaboración del Presupuesto de una entidad pública es preciso conocer, siquiera a grandes rasgos, su estructura organizativa y competencial⁴. El Poder ejecutivo en los Estados Unidos tiene una configuración compleja. Desde la época de F. D. Roosevelt el Presidente tiene a su servicio una serie de organismos administrativos y consejeros. El *Executive Office of the President*, lo que vulgarmente se denomina «La Casa Blanca» y que en Derecho español equivaldría al Ministerio de la Presidencia.

Al mismo tiempo el Gobierno se estructura en departamentos y agencias cuya creación y régimen jurídico es competencia del Congreso. Los departamentos equivaldrían a los ministerios españoles mientras que las agencias, eje-

⁴ Para lo relativo a la organización de las instituciones constitucionales americanas se han consultado E. Carbonell y J. L. Muga, *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América*, Marcial Pons, 1996; W. Burnham, *Introduction to the Law and Legal System of the United States*, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, 1995; y D.S. Clark y T. Ansary (eds.), *Introduction to the Law of the United States*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer/Boston, 1992.

cutivas o independientes, son entidades públicas con personalidad jurídica y régimen jurídico propios, que se rigen por su ley de creación. En términos generales el régimen jurídico específico de las agencias les otorga una autonomía importante respecto al Presidente y al Congreso. Con todo, la posición jurídica y política de las distintas agencias es dispar. En un primer sentido se distingue entre agencias ejecutivas, en general adscritas a un departamento, y agencias independientes, escindidas del organigrama departamental, al mismo tiempo que dotadas de una mayor autonomía que las ejecutivas en cuanto a sus relaciones con el Presidente. No obstante, el término agencia es equívoco por cuanto se utiliza también en sentido lato para designar a las organizaciones administrativas en general, departamentos como agencias en sentido estricto, independientes o ejecutivas.

Los secretarios que rigen los departamentos y los presidentes o directores de las agencias son nombrados por el Senado a propuesta del Presidente. La diferencia entre unos y otros radica en que el presidente de una agencia independiente, una vez nombrado, adquiere una autonomía especial que le permite una importante, que no plena, libertad de acción respecto del Presidente. Siempre y cuando, cuente, claro está, con el apoyo del Senado.

El Consejo de Ministros como órgano de toma de decisiones y emanación de normas, no existe. Sí se habla del Gabinete, el conjunto de los secretarios que encabezan los departamentos, pero raramente se reúne como tal. Por su parte, la actividad de las agencias, independientes o no, se coordina desde la Casa Blanca directamente o a través de un departamento ejecutivo. Para la toma de decisiones el Presidente se reúne con sus consejeros personales o con los directores de los departamentos y agencias en función de los temas que desea tratar, en un régimen lejanamente similar al de las comisiones delegadas del Gobierno en Derecho español. El Gobierno —como tal— está centrado, pues, en la figura del Presidente, que se hace asesorar por distintas comisiones integradas por los responsables administrativos que, en cada caso, considere que tienen relación con el tema de que se trate.

La Casa Blanca, como se ha dicho, cuenta con su propio entramado administrativo, de enorme importancia política y ejecutiva. Dentro del mismo juega un papel crucial la *Office of Management and Budget* (OMB). Se trata de un organismo administrativo al servicio del Presidente cuyas competencias son de dos órdenes: coordinación del proceso de elaboración y ejecución del Presupuesto; asesoramiento del Presidente en lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Administración. La primera de dichas funciones la desempeña desde su creación, en 1921, como *Bureau of the Budget*. En 1970 cambió su denominación para asumir una nueva competencia: analizar y contrastar la eficacia de las organizaciones administrativas en el desarrollo de las políticas que se les encomiendan, al efecto de informar y asesorar al Presidente sobre su funcionamiento y reforma. Esta ampliación de cometidos obedeció al deseo del presidente Nixon de contar con un órgano que le informase personalmente de qué, cómo y quién venía desarrollando las distintas tareas de gobierno. Se hacía notar más arriba la notable autonomía respecto del Presidente con que cuentan las agencias. En tal situación la existencia de una oficina que, dependiendo directamente de la Casa Blanca, evalúe críticamente la operati-

va de la Administración no obedece sino al natural ánimo de todo mandatario político de controlar en persona el aparato burocrático. Siendo la oficina presupuestaria quien tenía un conocimiento más global del entramado administrativo, por coordinar todo lo relativo a su financiación, era lógico que se le encomendara también esta tarea adicional de análisis de gestión.

De todas maneras el 70% de los cerca de setecientos empleados del organismo se dedican a las funciones de coordinación y control del Presupuesto. En España las tareas de preparación y gestión presupuestaria encomendadas a la OMB se llevan a cabo, en buena medida, por distintos órganos del Ministerio de Economía y Hacienda o incluso directamente por el Consejo de Ministros. Así, la Dirección General de Presupuestos tiene encomendada la coordinación de los trabajos de preparación del Presupuesto. La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), por su parte, es el organismo competente en materia de dirección, gestión y control interno de la ejecución del gasto público estatal. Ambas organizaciones están encuadradas en un departamento ministerial, el de Economía y Hacienda. En el modelo americano la elaboración del Presupuesto se lleva a cabo en la Casa Blanca y por una oficina presupuestaria cuantitativa y cualitativamente muy bien dotada. En España la creación de la oficina presupuestaria de la Presidencia del Gobierno, pudiera venir destinada a llevar a cabo tareas semejantes: coordinar, desde la Presidencia del Consejo de Ministros, el proceso de elaboración del Presupuesto. Por el momento, sin embargo, no parece que vaya a desplazar al Ministerio de Economía y Hacienda en cuanto a la elaboración material del Presupuesto, limitándose a cumplir una función de asesoramiento del Presidente del Gobierno en materia presupuestaria, con un armazón humano y material en absoluto comparable al de la OMB.

En Estados Unidos la centralización de las tareas de elaboración del Presupuesto en el entorno personal del Presidente cambia en extremo la posición del Departamento del Tesoro en el proceso. La diferencia competencial descansa sobre una divergencia profunda en el reparto del poder político. En España los ministros dependen estrechamente del Presidente del Gobierno y toman buena parte de sus decisiones en Consejo. En Estados Unidos, cada responsable de departamento o agencia, como se verá, en seguida, da cuenta de sus proyectos presupuestarios directamente al Congreso, que es quien verdaderamente concentra el poder financiero. El poder administrativo está mucho más repartido y, en consecuencia, el Presidente necesita un organismo propio —ajeno a la estructura de agencias, distinto del Departamento del Tesoro— que coordine desde fuera del aparato burocrático, en la cúpula de la Presidencia, todo el quehacer presupuestario del Ejecutivo.

En el mismo orden de ideas, funciones relacionadas con la ejecución del Presupuesto, que en España se encomiendan al Consejo de Ministros, se atribuyen en el Derecho norteamericano a la OMB. Por ejemplo, la oficina presupuestaria del Presidente puede limitar la disponibilidad de créditos presupuestarios, informando pormenorizadamente, eso sí, al Congreso. Esta divergencia en la estructuración del Poder ejecutivo justifica que en España no se muestre imprescindible el desplazar las tareas de elaboración del Presupuesto al Ministerio de la Presidencia. Basta con que se le facilite al Presidente del

Gobierno un apoyo técnico: una oficina de asesoramiento, que le facilite asistencia e información en todo lo relativo a cuestiones presupuestarias.

El Director de la OMB lo nombra el Senado a propuesta del Presidente y forma parte del *Council of Economic Advisers*, el comité que asesora al Presidente en todo lo relativo a política económica. En el organigrama de la OMB la *Division of Budget Review* es el servicio responsable de coordinar toda la actividad de preparación y gestión del Presupuesto. El resto de los servicios están organizados por materias en torno a cuatro grandes subdirecciones: asuntos internacionales y seguridad nacional, fomento, economía, y recursos naturales. Ciertamente en la tramitación parlamentaria cada agencia hará valer sus pretensiones presupuestarias con plena autonomía, sin mediación de la OMB. Sin embargo, es excepcional que un director de una agencia se separe de la propuesta de Presupuesto elaborada en la Casa Blanca y, más aún, que el Congreso incremente las recomendaciones de la OMB. Esto supone que la batalla administrativa por conseguir fondos públicos, entre los distintos organismos del Ejecutivo, se libre en la primavera precedente al ejercicio de referencia en las negociaciones que se mantienen entre las agencias y la OMB de la Casa Blanca, al objeto de elaborar lo que será el anteproyecto de Presupuesto.

2.2. La elaboración del Presupuesto

2.2.1. El ciclo temporal

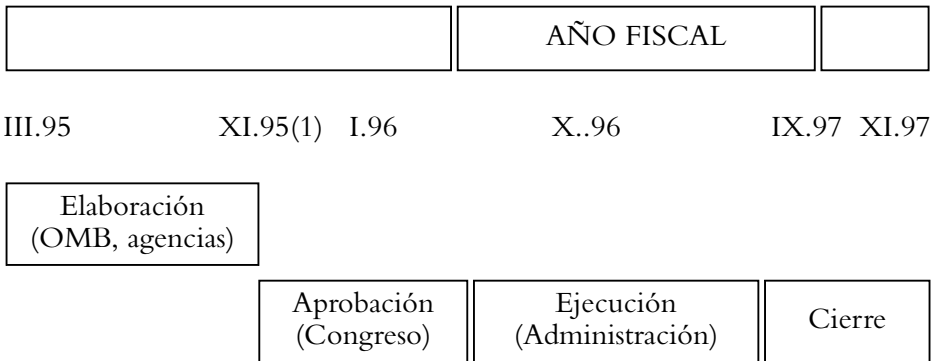
El Anteproyecto de Presupuesto⁵ se ha de presentar en el Congreso en el mes de enero del año en el que ha de comenzar el ejercicio presupuestario, que en los EE UU abarca de octubre a octubre. Es decir, el Presupuesto para 1997, cuya ejecución se habría de iniciar en octubre de 1996, se ha de presentar en el Congreso en enero de 1996. Los trabajos destinados a su elaboración, sin embargo, comienzan en la primavera precedente, unos diecinueve meses antes de que comience el ejercicio presupuestario: en marzo de 1995, por lo que al Presupuesto de 1997 se refiere. Tanto la fase de elaboración como la de aprobación son, pues, sustancialmente más prolongadas que en Derecho español. La preparación del Proyecto atraviesa tres fases que, básicamente, coinciden con la primavera, el verano y el otoño del año natural precedente a aquél en el que se ha de iniciar el correspondiente ejercicio presupuestario. Por eso los primeros trabajos administrativos de confección del Presupuesto se denominan *Spring Planning Review*, y la fase final de redacción del anteproyecto a presentar en las Cámaras *Fall Review*.

Lo dilatado de tales plazos tiene la ventaja de permitir un debate político financiero riguroso, pero, al mismo tiempo, presenta el inconveniente de que

⁵ Más adelante se hace notar que en el procedimiento presupuestario americano el documento básico sobre el que trabaja el Congreso, lo que en terminología española podría denominarse «Proyecto de Presupuesto» lo elabora el Congreso a partir de la propuesta presentada por el Presidente. De modo que el texto aprobado en la Casa Blanca, en una trasposición a los conceptos presupuestarios patrios, más que Proyecto se habría de denominar Anteproyecto.

entre los primeros trabajos presupuestarios y su entrada en vigor pasan casi dos años. En tan prolongado lapsus temporal, las alteraciones producidas en el escenario macroeconómico y político habrán invalidado, con facilidad, las estimaciones iniciales. Ciertamente que existen mecanismos de ajuste y corrección, pero, con todo, el proceso comporta un coste excesivo en la revisión de tareas de dudosa utilidad.

ESQUEMA BÁSICO DEL CICLO PRESUPUESTARIO: EJERCICIO DE 1997



(1) En noviembre, dos meses antes de presentar el anteproyecto de Presupuesto, el Presidente debe de facilitar al Congreso un documento denominado *current services estimates* con cuyo examen se inician los trabajos parlamentarios de programación del gasto.

Fuente: Elaboración propia a partir de A. Wildavsky, *The Politics...*, cit., *in fine*.

En la primera fase, que comienza en marzo —o incluso antes en algunas agencia— la OMB —a partir de la documentación que le remiten los departamentos del Tesoro, de Trabajo y de Comercio— elabora un primer informe sobre las previsiones macroeconómicas del ejercicio y un bosquejo de las estimaciones de ingresos y de las necesidades de gastos contrastadas con los diferentes organismos administrativos. Toda esta documentación es presentada al Presidente que, tras un proceso de discusión y ajustes con las agencias y la OMB, decide cuáles van a ser las grandes líneas que presidirán la elaboración del Presupuesto: *Budget planning targets*. Algo lejanamente semejante a lo que en España se aprueba mediante orden del Ministerio de Economía y Hacienda como criterios generales y formalidades a seguir por los centros responsables de la presentación de estados de gastos e ingresos. Con una diferencia temporal que no se ha de perder de vista. Si para el ejercicio presupuestario que se inicia en enero de 1997 tal orden ministerial se habría promulgado en España en marzo de 1996 —de no ser dicho año electoral— para el ejercicio presupuestario de 1997, que arranca en octubre de 1996, el documento presidencial equivalente se publicaría en junio de 1995.

Ateniéndose a las directrices marcadas desde la Casa Blanca, a lo largo del verano las agencias, contando en todo momento con el asesoramiento y asistencia técnica de la OMB, preparan sus respectivos estados contables de ingresos y gastos con arreglo al modelo de presupuesto base cero, adoptado en el

Estado federal en la época del presidente Carter. El Departamento del Tesoro, por su parte, prepara todo lo relativo a las previsiones globales de ingresos públicos.

Por último, entre septiembre y noviembre —de 1995, para el ejercicio de 1997— las agencias presentan sus propuestas a la OMB, que para esa fecha habrá actualizado sus previsiones macroeconómicas iniciales, apuntadas seis meses antes, para presentar al Presidente las oportunas recomendaciones. Efectuadas por el Presidente las orientaciones finales que considere oportunas se reajusta el borrador para preparar y editar toda la documentación que, por último, se habrá de presentar al Congreso en el mes de enero, ya de 1996, diez meses antes de que se inicie el ejercicio.

El proceso no es, pues, formalmente muy dispar al seguido en España. Y, sin embargo, presenta dos diferencias que lo hacen cualitativamente diverso: la primera es de orden institucional; la segunda temporal. Desde la perspectiva orgánica, ya se ha señalado, es la oficina del Presidente —no el Departamento del Tesoro— la responsable de todas las tareas de coordinación y redacción final del proyecto. En cuanto al marco temporal, en España se extiende de marzo a septiembre, con la perspectiva de iniciar el ejercicio en enero. En Estados Unidos se extiende desde marzo hasta diciembre y su horizonte temporal es octubre del año siguiente. Se ha de trabajar con la perspectiva de una tramitación parlamentaria que se prolonga, al menos, durante nueve meses, el triple que en España.

2.2.2. Las técnicas de presupuestación

Las técnicas de configuración de los presupuestos públicos tienen, en Estados Unidos, un desarrollo notable a partir de los años sesenta. Hasta 1935 la única estructura que presentaba el Presupuesto era de tipo orgánico y económico, *line-item budgeting*. Quién y en qué se gastaba, era todo lo que interesaba. De modo que los presupuestos no eran sino una relación pormenorizada de las necesidades de gasto de cada agencia.

Entre 1935 y el final de la década de los sesenta se introducen en la preparación del Presupuesto consideraciones de tipo funcional, *performance budgeting*. Desarrollada una unidad de medida —*work measurement*— que pone en relación los medios de que dispone cada unidad administrativa con los resultados obtenidos, se integran en el proceso de elaboración presupuestaria consideraciones cualitativas. Al quién y cuánto gasta se une entonces la preocupación por los resultados, la actividad y prestaciones, en que se traducen esas disposiciones de fondos.

Con la introducción del presupuesto por programas —*planning-programming-budgeting* (PPB)— se da un paso más en la presupuestación por resultados. Estructurando el Presupuesto por programas, por objetivos, ya no se considera tan sólo en qué consiste la actividad administrativa, sino a dónde conduce. Lo que permite analizar las alternativas posibles para alcanzar los mismos resultados mediante una aplicación más eficiente de los recursos disponibles. Implantado oficialmente por el presidente Jhonson en 1965, con un período previo de ensayo en el Departamento de Defensa, se abandona en 1971.

Desarrollado en el Departamento de Agricultura y en varios Estados, entre otros Georgia, el presidente Carter impuso durante su mandato, en la segunda mitad de los años setenta, la técnica del Presupuesto base cero, *zero-base budgeting* (ZBB). El planteamiento inicial de este modelo de presupuestación consistía en diseñar el Presupuesto prescindiendo de la realidad previa, a partir de cero. Aun cuando el concepto teórico pudiera ser discutible lo que resultó irrefutable fue su aplicación práctica en un entorno tan complejo como la Administración del Gobierno federal. No puede perderse de vista que en 1981 la OMB definía como gasto «incontrolable» el 76% del Presupuesto. Quiérese decir con esta expresión que, aun correspondiendo al Ejecutivo la competencia para proponer gastos, y al Legislativo la capacidad de aprobarlos o denegarlos, estos poderes no se ejercen en el vacío, sino sobre la base de unos compromisos adquiridos. La realidad es que buena parte del Presupuesto de cualquier país se construye sobre partidas consolidadas —el servicio de la deuda, las pensiones, los sueldos, e infinidad de obligaciones económicas con fundamento legal o contractual— que no pueden alterarse de un día para otro. Es posible ir adoptando medidas legislativas y administrativas que procuren la evolución de tales partidas hacia escenarios presupuestarios diversos. Pero, en lo que atañe a la elaboración del Presupuesto inmediato, lo único que puede, o debe, hacerse es atender la provisión de los compromisos económicos que se van a derivar del estado de cosas legislativo y macroeconómico. El margen de maniobrabilidad presupuestaria del Ejecutivo y del Legislativo es, pues, bastante más estrecho de lo que en ocasiones se piensa. Lo que, lógicamente, limita en buena medida la operatividad de los presupuestos base cero.

No obstante lo dicho, con mayor o menor fortuna y más o menos agudas críticas, la presupuestación base cero ha perdurado en el tiempo. El sistema se basa en la criba de gastos desde abajo hacia arriba. El modelo funciona sobre dos conceptos: las unidades de decisión, *decision units*, y los grupos de decisiones, *decision packages*. Definidos estos últimos, el tercer elemento es su ordenación, el *ranking*. Cada unidad de decisión, que puede ser un centro de gasto, un programa, o un concepto presupuestario, presenta sus necesidades en grupos de decisiones que ordena por prioridades. Desde la unidad inferior se va ascendiendo en el organigrama administrativo, cribando cada estrato las propuestas del inferior. La principal ventaja que presenta, respecto a otras técnicas, es que involucra a todos los centros administrativos en el proceso de elaboración del Presupuesto, obligándoles a justificar y ajustar sistemática y periódicamente sus propuestas de gasto. Con todo, la realidad de su aplicación práctica es que no ha conseguido frenar la tendencia natural de la presupuestación administrativa: el incrementalismo a tanto alzado de la mayor parte de las partidas.

2.3. El Presupuesto

El Anteproyecto de Presupuesto se acompaña de cuatro documentos: El Presupuesto; los anexos; la memoria financiera; y la explicación de las líneas generales que lo informan. Una de las características del procedimiento pre-

supuestario norteamericano es el soporte documental que lo acompaña. El volumen de información de todo tipo y características que rodea la propuesta presidencial y, sobre todo, el pormenorizado análisis que del mismo se hace en el Congreso genera un expediente de documentación verdaderamente monumental.

Si se puede pensar que en España ocurre lo mismo la diferencia radica en el uso y origen de esa información. En nuestro país la práctica totalidad de la documentación presupuestaria surge del Gobierno, que es quien cuenta con la logística precisa para su elaboración. El uso que de la misma se hace en un procedimiento parlamentario de apenas tres meses es necesariamente limitado. En los Estados Unidos la documentación presidencial es analizada, «desencuadrada» y completada por el Congreso. Durante nueve largos meses la oficina presupuestaria de la Cámara, las comisiones de presupuestos, las de finanzas, las legislativas, las de gastos, sus correspondientes oficinas técnicas, desentrañan toda la información que acompaña cada programa, la enriquecen, la contrastan y la rebaten.

2.3.1. *The Budget of the United States Government*

El primer documento del Presupuesto contiene el mensaje del Presidente sobre el plan financiero que se propone y los cuadros explicativos de los ingresos y de los gastos, estructurados por organismos y funciones. En la exposición se distingue entre las previsiones de ingresos (*budget receipts*), las previsiones de gastos (*budget outlays*) y los créditos cuya aprobación se pretende (*budget authority*). Las dos primeras cifras son meras previsiones de tesorería, de caja, mientras que la tercera es de orden jurídico, expresa una solicitud de autorización de crédito. Aunque el Congreso vota la integridad del Presupuesto, lógicamente, su decisión tan sólo tiene carácter vinculante en lo que a *budget authority* se refiere. La diferencia entre la segunda y la tercera cifra puede ser abultada si se prevé el libramiento de cantidades importantes durante el año en curso contraídas con cargo a créditos presupuestarios de ejercicios precedentes. En definitiva, y a semejanza del sistema francés o del seguido en la Comunidad Europea, el ordenamiento americano distingue entre autorización de gastos, ya contraídos, y autorización de nuevos compromisos, en contraste con lo que ocurre en Derecho español.

Este documento se cierra con una relación de especial interés para el análisis crítico de la propuesta. Se detallan las principales novedades que presenta el Presupuesto respecto a sus precedentes y las alternativas que se han contemplado, debiendo justificarse por qué se han descartado. A todo ello se añade una memoria del encuadre macroeconómico del Presupuesto.

El Presupuesto va acompañado de los correspondientes apéndices en los que se detallan las cifras por conceptos, con una explicación sucinta del contenido de cada programa. Con una peculiaridad en su presentación. En cada concepto se especifica el gasto contabilizado del último ejercicio liquidado y las estimaciones de los que estuvieran en proceso de liquidación.

2.3.2. Proyección del estado de cosas e informe financiero

Desde el año 1974 es preceptiva la presentación de una proyección financiera del estado de cosas actual, *current services estimates*. Con mera finalidad informativa se ha de dar cuenta detallada al Congreso de las necesidades de gasto concomitantes al mantenimiento del presente cuadro legislativo, sin introducir otras variaciones que las derivadas de las hipótesis macroeconómicas. Es decir, dar razón de lo que se prevé que pueda costar la continuidad de la normativa y programas en vigor, sin aprobar otros créditos que los imprescindibles para sostener el estado de cosas presente. En principio este documento habría de presentarse en noviembre, un mes antes que el Presupuesto propiamente dicho, pero la realidad es que se hace coincidir con este último. Además, cada propuesta de alteración se ha de acompañar, también, de su proyección quinquenal correspondiente. Como se explica más adelante, las agencias tienen la costumbre de introducir programas nuevos solicitando el primer año poco dinero para, en años sucesivos, pedir incrementos sustanciosos aduciendo que no tendría sentido dejar a medias un proyecto ya comenzado. El Congreso ha reaccionado ante dicha estratagema exigiendo que se le presente una proyección temporal del coste de los programas a cinco años para evaluar con una perspectiva amplia la trascendencia de su aprobación.

Por último, se incorpora una relación de la Presidencia de los Estados Unidos, *The Economic Report of the President*, que consta de dos partes. En la primera el Presidente da razón de las grandes líneas de su política económica para el próximo ejercicio. En la segunda el *Council of Economic Advisers* —uno de los organismos que integran la Casa Blanca— expone detalladamente la situación presente y las perspectivas a medio y largo plazo de la economía norteamericana y mundial. Antes de iniciarse el debate presupuestario la Comisión de Economía del Congreso, *Joint Economic Committee*, emite su propio dictamen sobre el contenido del informe, al mismo tiempo que efectúa recomendaciones a las distintas comisiones que discutirán el pormenor de los programas y créditos.

3. Aprobación del Presupuesto

3.1. La organización del Poder Legislativo

El proceso de discusión parlamentaria de los Presupuestos es sustancialmente más complejo y extenso que el español. Se prolonga, al menos, durante nueve meses e intervienen todas las comisiones parlamentarias. En las comisiones de presupuestos se dictan las directrices generales y se coordina todo el procedimiento; en las comisiones de finanzas se discute el detalle de los ingresos; en las comisiones de gasto se habilitan las autorizaciones de gasto; y en cada comisión legislativa —hasta 37, organizadas en más de cien subcomisiones— se debate el pormenor de los programas que a cada una afectan. Todo ello, además, se duplica debido la estructura bicameral del Parlamento. En toda la primera etapa se trabaja simultánea y separadamente con cruces de

información, que no siempre aciertan a superar el solapamiento de acuerdos contrapuestos, quedando para el final la adopción de una posición conjunta; primero en el seno de la comisión de presupuestos de cada Cámara y después en una comisión mixta bicameral.

El soporte técnico lo facilitan las secretarías, *staff*, de cada comisión, y la CBO. La diferencia de raíz entre ambos cuadros de profesionales radica en que en la composición de las primeras se respetan criterios de representación política —el personal está vinculado a los congresistas y senadores— mientras que la CBO es un organismo independiente.

Las oficinas técnicas de cada comisión legislativa tienen un papel primordial en la discusión del Presupuesto. Conformadas por expertos reclutados por los partidos políticos, con arreglo a la representación que cada uno ostenta y hasta un número aproximado de cien por comisión, son los órganos encargados de preparar y dirigir todas las sesiones de *hearings*, comparecencias. Al mismo tiempo, con la ayuda de toda la documentación aportada por el Presidente y elaborada por la CBO, realizan un examen crítico de todos y cada uno de los programas de gasto e ingreso: su oportunidad, las alternativas posibles, su impacto económico, etcétera.

La oficina presupuestaria del Congreso (CBO) se creó con la Ley de 1974 para facilitar a los congresistas y senadores el soporte técnico propio —independiente de la información remitida por el Ejecutivo— preciso para analizar en detalle todo lo relativo a la actividad financiera pública. Sin una estructura logística semejante no podría culminarse con éxito, ya se ha hecho notar, un procedimiento presupuestario y legislativo tan complejo y escrupuloso.

Desarrolla dos cometidos fundamentales. De modo permanente realiza los trabajos de contención de cuentas y análisis de coste de las propuestas legislativas, más adelante descritos. Por otra parte, en la fase inicial de tramitación del Presupuesto, elabora los informes financieros sobre las propuestas presentadas por el Presidente y las proyecciones quinquenales de su coste, así como los análisis de prospectiva económica que van a presidir la tramitación de los estados contables cuya aprobación se pretende. En definitiva, pues, su función es otorgar a las Cámaras un soporte técnico en materia presupuestaria que facilite a los congresistas una información accesible, independiente y completa sobre el impacto económico de lo que se proponen aprobar, sobre el coste preciso de sus decisiones, de las alternativas viables.

El director de la CBO tiene un mandato de cuatro años y es nombrado por los Presidentes de ambas Cámaras a propuesta de las comisiones de presupuestos, de las que orgánicamente depende. La CBO contaba en 1981 con unos doscientos empleados y un presupuesto de en torno a trece millones de dólares (unos 1.800 millones de pesetas). Se organiza en divisiones entre las que destaca la *Budget Analysis Division* que tiene a su cargo la coordinación de todas las tareas de análisis contable y económico relacionadas con la programación y gestión presupuestaria. La *Fiscal Analysis Division* elabora el análisis del estado actual y prospectiva de la situación económica, de las políticas de ingresos y gastos que pueden acometerse. La *Tax Analysis Division*, por su parte, se ocupa de todo lo relativo a la evaluación y resultados de las políticas tributarias. Junto a estas divisiones, dedicadas específicamente a los trabajos

técnicos de aprobación y seguimiento del Presupuesto, otros departamentos sectoriales de la oficina elaboran informes especializados sobre determinadas materias (*background papers*) y prestan asistencia particular a los congresistas y senadores que la requieran.

Con todo, la piedra de toque de todo el procedimiento de aprobación son las comisiones de gasto, *Appropriations Committees*. Sin su aquiescencia no se puede dotar prácticamente ningún crédito presupuestario. De ahí la tensión tradicional que viene presidiendo las relaciones entre las comisiones que aprueban las normas sustantivas —cuya aplicación normalmente tiene un coste presupuestario— y las comisiones de gasto de quienes, en definitiva, depende la financiación —luego la ejecución— de toda política pública. Estas comisiones son, en consecuencia, el centro de la negociación, de las presiones, de la actividad de los *lobbies* y de las agencias administrativas en la discusión de los programas presupuestarios. En última instancia, la casi totalidad de las recomendaciones efectuadas por estas comisiones van a ser asumidas por el pleno en la votación final. Tal circunstancia dota a los miembros de estas comisiones, de las diferentes subcomisiones en que están organizadas, pues raramente se reúnen al completo, de un poder financiero cualificado. De hecho, en líneas generales, los miembros de los *Appropriation Committee* suelen ser congresistas veteranos. De modo que si, por ejemplo, una determinada ciudad tiene interés en que se doten los fondos para la instalación de un centro de investigación en su término municipal, le será muy difícil conseguirlo si no cuenta con ningún congresista —normalmente del Estado al que pertenece la ciudad— que, interesado en la cuestión, sea miembro de la subcomisión correspondiente y haga valer la bondad del programa de gasto propuesto.

Otra pieza clave en el discurrir parlamentario del Presupuesto son las comisiones presupuestarias —*House and Senate Budget Committees*—. La constituida en el Senado cuenta con 16 miembros mientras que la correspondiente a la Cámara de Representantes alcanza los 25. En el Senado se eligen por las Conferencias de cada partido, por el mismo procedimiento que el resto de las comisiones. En el caso de la Cámara Baja cinco provienen de la *House Ways and Means Committee*, otros cinco de la *House of Appropriations Committee* y uno más por cada portavoz de los dos grandes partidos. El mandato de los senadores en la Comisión de Presupuestos es ilimitada mientras que el de los representantes no se puede extender por más de cuatro años por cada período de diez. Desde estas comisiones, creadas por la Ley de reforma de 1974, se coordina y dirige todo el procedimiento de aprobación del Presupuesto.

3.2. Ingresos, gastos, habilitaciones y créditos

El Presupuesto de ingresos se tramita en las comisiones financieras de la Cámara de Representantes, *Ways and Means Committee*, y del Senado, *Finance Committee*, —aun cuando la competencia inicial es de la Cámara Baja, limitándose el poder del Senado a la aprobación de enmiendas.

El procedimiento de aprobación de los gastos, por su parte, se divide en dos fases simultáneas: la autorización de los programas de gasto y la dotación

de los créditos necesarios para su ejecución. Cada Comisión legislativa aprueba los programas respecto de los que resulta competente (*authorizing act*). La autorización del programa puede tener carácter anual, plurianual o permanente, siendo la tendencia general a la duración anual. No obstante lo cual, se aprueban bastantes autorizaciones plurianuales, como buena parte de los *trust funds*⁶, y hasta permanentes, como el servicio de la deuda pública, que no requieren revalidación anual de la autorización inicial. A la aprobación del programa se acompaña una propuesta de dotación, aun cuando en ocasiones se recurra a una fórmula genérica indicativa de que el programa requiere cuanto sea necesario para su realización. Los programas no pueden ejecutarse hasta que no sean dotados pormenorizada y anualmente mediante la correspondiente *appropriation act* que se discute en las comisiones de gasto. Todo el procedimiento discurre simultáneamente en las diferentes comisiones y en ambas Cámaras bajo la coordinación de la comisión presupuestaria del Senado y de la equivalente comisión presupuestaria de la Cámara de los Representantes.

Como ya se ha hecho notar, no rige en Derecho americano el principio de unidad presupuestaria. Los créditos no se aprueban en una ley única, sino que se ordenan en grupos sectoriales, hasta trece. Cada una de las trece leyes en que se dividen los programas de gasto, *Regular Appropriation Act*, se discute en uno de los comités en que se subdividen las comisiones de gasto del Congreso y del Senado.

Sí está formulado, en cambio, un principio general de universalidad, en el sentido de que todos los ingresos y gastos públicos han de venir reflejados y autorizados en una ley de aprobación de crédito presupuestario. Con todo, el procedimiento general se puede sortear recurriendo, ya se ha hecho notar, a lo que se denomina *backdoor spending*, dotar crédito por la puerta de atrás. Tal cosa ocurre cuando en el procedimiento legislativo ordinario se autoriza la realización de gastos sin que se requiera una posterior habilitación de crédito, o revistiendo la misma carácter puramente formal. Es posible, por ejemplo, autorizar a una agencia federal a financiar un determinado programa recurriendo a la emisión de obligaciones, o autorizar al Estado federal a firmar un contrato que implique la contracción de obligaciones económicas sin gasto habilitado específico, *contract authority*. Los dos supuestos descritos comportan aprobar gastos al margen del procedimiento presupuestario ordinario, «por la puerta de atrás». Aunque en su momento fue un procedimiento habitual, a partir de 1974 tiene carácter excepcional.

En el caso de que al término del año financiero, el 30 de septiembre, no se hayan dotado los programas en curso, la Cámara puede aprobar —no necesi-

⁶ Los *trust funds* son un modelo de ejecución y financiación de políticas públicas muy desarrollado en los Estados Unidos. Se trata de separar un patrimonio y, en muchos casos, afectar unos ingresos, tributarios o no, a su financiación. Se crea un consejo rector a quien se encomienda la gestión del mismo y el cumplimiento de sus objetivos fundacionales bajo vigilancia gubernamental. Uno de los ejemplos más notables de este modelo de organización pública es el *Superfund* destinado a la descontaminación de suelos industriales. Las autorizaciones de gasto de estos fondos suelen tener carácter plurianual o incluso atemporal.

riamente lo hace— una *continuing resolution*⁷ con carácter transitorio. En otro sentido, una vez iniciado el ejercicio, el Presidente puede plantear la necesidad de aprobar créditos suplementarios mediante *Supplemental Appropriations Acts*.

Cuando un programa de gasto ha sido autorizado y dotado se dice que cuenta con *budget authority*, que el Ejecutivo tiene disponibilidad financiera para llevarlo a término. Con carácter general, dicha expresión se podría equiparar a lo que en Derecho español sería el crédito presupuestario. Normalmente el crédito surge de la autorización de un determinado programa por la comisión competente en la materia, *authorization*, y de la habilitación correspondiente, *appropriation*, discutida en las comisiones de gasto.

3.3. El procedimiento

3.3.1. La aprobación de la primera resolución

Entre enero y marzo —de 1996, para el ejercicio que se iniciase en octubre del mismo año— la CBO habría de realizar un análisis exhaustivo de toda la documentación presentada por el Presidente para preparar sus correlativos informes: a) prospectiva macroeconómica y opciones presupuestarias posibles a tenor de dichas previsiones, *fiscal policy choices*; b) proyección a cinco años del nivel de compromisos legislativos y programas presupuestarios en vigor, *five-years budget projections*; y c) análisis detallado de las propuestas presentadas por el Ejecutivo, *analysis of the President budgetary proposals*. Al mismo tiempo ha de realizar una evaluación, *views and estimates*, del coste presupuestario —el derivado de su aprobación, como el que generaría su eventual prolongación en el tiempo— de las medidas legislativas y programas de actuación presentados por el Ejecutivo. El procedimiento legislativo norteamericano dispone que cuando una ley sustantiva comporte incremento del gasto o minoración del ingreso la CBO deberá realizar una estimación de su importe con un horizonte temporal de cinco años. Es lo que se denomina el estudio de impacto presupuestario, que puede ser más o menos sofisticado en razón de la ley, y que se suele completar con otro de impacto inflacionario, normalmente realizado por el *staff* de la comisión competente.

Paralelamente se habrán venido desarrollando en las respectivas comisiones legislativas las comparecencias, *hearings*, de quienes pueden, deben, o tienen derecho a dar su opinión o razones sobre las propuestas presupuestarias. Es así, por ejemplo, que el Presidente de la CIA explicará su programa financiero a los diputados de la Comisión de seguridad nacional; el Director del Departamento de Agricultura hará lo propio ante la Comisión correspondiente; la Comisión de Sanidad llamará a dar su opinión sobre una determinada reforma al Presidente de una compañía de seguros médicos, etcétera. Es ésta, sin duda, una de las más señaladas diferencias entre el procedimiento presupuestario español y el americano. En toda la actividad del Congreso tienen una relevancia crucial las comparecencias. Sistemáticamente las comisiones parla-

⁷ Una *resolution* es un tipo de norma emanada del Legislativo que en alguna de sus variantes, como en el caso aquí referido, tiene fuerza, aunque no forma, de ley, requiriéndose la firma presidencial.

mentarias convocan en el Capitolio a representantes de entidades públicas, empresas, universidades, asociaciones de ciudadanos, etcétera, para inquirir su opinión —en sesiones muy vivas y polémicas, sistemáticamente retransmitidas por un canal televisivo— sobre los proyectos y actuaciones parlamentarias en tramitación. La programación financiera no iba a ser una excepción. Las sesiones de *hearings* constituyen uno de los ejes fundamentales de la aprobación del Presupuesto. Se desarrollan simultáneamente en la Cámara de Representantes y en el Senado, obligando a todos los responsables de programas de gasto a dar explicaciones precisas del contenido, funcionamiento y perspectivas futuras de los mismos.

Toda la documentación precedente, ha de estar en poder de la comisión de presupuestos antes del 15 de marzo. Entre dicha fecha y el 15 de mayo la mencionada comisión elabora una propuesta, denominada mayoritaria, *mainstream proposal*, que va a venir contrarrestada por una proposición alternativa, la de la minoría. Esta propuesta, unida a la que en relación a los ingresos surja de las comisiones de finanzas, se lleva al pleno del Congreso para adoptar la *First Concurrent Resolution*⁸, que contiene una aprobación provisional de las grandes cifras del Presupuesto. Este primer borrador parlamentario de presupuesto, que equivaldría a lo que en Derecho español sería el Proyecto de Presupuesto, será la base del debate posterior.

No se puede perder de vista que este primer posicionamiento del Congreso podrá o no coincidir, en mayor o en menor medida, con la propuesta del Presidente. Es más, el bipartidismo norteamericano conduce con frecuencia a un enfrentamiento entre el inquilino de la Casa Blanca y el Congreso cuya traducción financiera es una propuesta republicana de plan presupuestario a ejecutar por un Presidente demócrata o viceversa. El Congreso puede, con entera libertad, eliminar programas, añadir otros no solicitados, modificar la normativa tributaria para incrementar o reducir los ingresos, etcétera. También es crucial entender que en Derecho americano, ya se ha mencionado, no rige el principio de unidad presupuestaria. El estado de gastos se estructura en trece documentos cuya aprobación no tiene por qué ser unitaria. Por ejemplo, el Presupuesto para el ejercicio iniciado en octubre de 1995, se fue aprobando escalonadamente. Hasta el 20 de marzo de 1996 no se completó la aprobación de las trece leyes de autorización de gasto que componen el programa financiero global. Lo mismo ocurre con la prórroga de los programas que consumen todo su crédito. El Congreso puede aprobar unas partidas y rechazar otras, dar continuidad al funcionamiento de unos servicios denegando el mantenimiento de otros. Esto es lo que de hecho ocurrió durante el invierno de 1996 en el que el forcejeo entre el Presidente y el Congreso en lo relativo a la aprobación de los programas de gasto condujo al

⁸ La normativa propia del Congreso puede tomar tres formas. *Simple resolution* cuando se trata de decisiones unicamerales; *concurrent resolution* las disposiciones aprobadas de consumo por la Cámara de los Representantes y el Senado; y *joint resolution* cuando, teniendo carácter bicameral requiere la firma del Presidente y tiene eficacia pareja a la de una ley. En el ámbito presupuestario las tomas de posición sobre el anteproyecto de Presupuestos toman la segunda apariencia y las prórrogas presupuestarias, *continuing resolutions*, la última.

cierre de aquellas dependencias administrativas para las que, agotado su crédito, los congresistas no quisieron habilitar suplementos de crédito.

La primera resolución, pues, contiene el Proyecto de Presupuesto, propiamente dicho. En el mismo se concretan las directrices generales de gasto a comprometer, *budget authority*, y los flujos de caja a realizar, *outlays*; el detalle de los programas nuevos a desarrollar, por funciones y objetivos; el monto global de déficit o superávit que se pretende alcanzar; las previsiones, de incremento o reducción, aconsejadas en materia de ingresos tributarios; y la alteración en el volumen total de Deuda pública. Discutido todo ello por cada Cámara se ajusta en una reunión bicameral, denominada *Conference*, en la que se casa lo aprobado por ambas en un texto único. A partir de dicho Proyecto las comisiones con competencia legislativa y de gasto irán discutiendo, de nuevo, el pormenor de los proyectos y programas que les competen, al objeto de aprobar las respectivas propuestas de ley: la segunda resolución.

El sentido último de esta primera resolución se ha de buscar en la función desarrollada por el Congreso en la aprobación del Presupuesto. En España el Parlamento trabaja directamente sobre el Proyecto remitido por el Gobierno por cuanto no será en la Cámara, normalmente, donde se alcancen los acuerdos en materia financiera. El proceso de discusión del proyecto presupuestario se lleva, más bien, a cabo, entre las fuerzas políticas —en el seno de los partidos— antes de que se dé entrada en el Congreso al documento presupuestario. El Proyecto ya está consensuado —si es que no impuesto, cuando el Gobierno ha disfrutado de mayoría absoluta— y, con mayores o menores matices, se convertirá definitivamente en Ley. De hecho, cuando no ha mediado consenso y no ha existido un partido con mayoría suficiente en el Congreso, el resultado ha sido la devolución del Proyecto y la prórroga del último Presupuesto. Lo que quiere decir que no es el Parlamento la sede real del debate presupuestario, sino el eslabón final en su sanción formal, la oportunidad procesal, en todo caso, para introducir ajustes de última hora o acuerdos logrados mediada la tramitación del proyecto presupuestario. En los Estados Unidos el proceso es radicalmente diverso. El Congreso es el centro del debate presupuestario. Por eso no trabaja directamente sobre la propuesta presidencial, que puede tener poco que ver con lo que constituyen los designios últimos de los congresistas. A partir del documento presentado por el Poder Ejecutivo las Cámaras configuran su propio Proyecto de Presupuesto, sancionándolo como *First Concurrent Resolution*. De lo contrario se verían obligadas a trabajar con una plantilla, el proyecto presentado por el Presidente, tan alejada de sus objetivos que dificultaría en extremo los trabajos destinados a la configuración del documento final.

3.3.2. La aprobación de la segunda resolución

A lo largo del verano las comisiones parlamentarias continúan sus trabajos, ahora ya sobre la base de su propio Proyecto, definido en mayo. Es a finales de agosto cuando se ajusta todo el trabajo desarrollado por las comisiones de gasto y legislativas de ambas Cámaras, coordinado desde el inicio por las comisiones de presupuestos, y se prepara el programa de gastos, *Appropriation*

Bill, que se presentará al Presidente. Primero se aprueban los programas de gastos y las previsiones de ingresos, *House Bill*, por la Cámara de Representantes, a propuesta, respectivamente, de las comisiones de gasto y de finanzas. A continuación el mismo proceso se reproduce en el Senado. Si no hay acuerdo entre lo aprobado por una y otra Cámara, lo que resulta más que frecuente, las diferencias se solventan, como en el caso de la primera resolución, a través de un procedimiento de intermediación en una comisión mixta, *Conference Committee*. En torno al 15 de septiembre se adopta la segunda resolución, *Second Resolution*, que, salvo que se interponga un veto presidencial que no se resuelva por el Congreso, se convertirá en el Presupuesto definitivamente aprobado.

3.3.3. El veto presidencial

Hasta aquí resulta manifiesta la preeminencia del Congreso en el procedimiento presupuestario. Sin embargo, en última instancia es el Ejecutivo quien va a tener la responsabilidad de ejecutar el plan financiero y es lógico que se le otorgue la posibilidad de hacer valer su opinión sobre lo aprobado antes de que tome fuerza de ley. Aprobada la *Second Resolution* se traslada a la Casa Blanca, para acometer la última fase del procedimiento de aprobación, denominada *reconciliation process*, que habría de terminar con la sanción presidencial de las leyes correspondientes, *Reconciliation Bills*. Durante esta fase el Presidente tiene la posibilidad de vetar la aprobación de determinados programas mediante el procedimiento de *impoundment*. Finalizada la tramitación parlamentaria y elevadas las distintas leyes presupuestarias a su firma el Presidente puede condicionar la aprobación de los programas de dos formas. Puede diferir, *deferral*, la realización de ciertos programas, o puede cancelar, rescindir, *rescission*, otros. En el primer caso el diferimiento es efectivo salvo que haya un pronunciamiento en contra de la mayoría del Congreso. Para lograr la cancelación de ciertos programas el Presidente necesitaría lograr la aprobación de una resolución específica, *rescission bill*, dentro de los 45 días posteriores al planteamiento del veto. Las razones de ambos comportamientos normalmente traerán causa de considerar los fondos habilitados excesivos, lo que ocurría en la época de Nixon. Ciertamente la Casa Blanca tiene un recurso procedimental ulterior para contener el gasto, puesto que en el procedimiento de ejecución corresponde a la OMB la autorización del gasto. Sin embargo, impedir el libramiento de los gastos autorizados en fase de ejecución exige comunicación expresa y motivada al Congreso y tiene un coste político y administrativo notable. Además, si se hace sin permiso del Legislativo el *Comptroller General*, que tiene la obligación de velar por la correcta ejecución del programa financiero aprobado por las Cámaras, tendría que denunciar al Presidente ante la Corte Suprema. Por eso el Ejecutivo se ve obligado a recurrir al procedimiento de veto para impedir la aprobación de programas que no considera oportunos. También se puede hacer uso del veto, como ha sido el caso de la Administración Clinton, para forzar la negociación en otros programas que se consideran insuficientemente dotados.

3.3.4. Control presupuestario de la actividad legislativa

Ya se ha mencionado que en el procedimiento legislativo norteamericano toda iniciativa que comporte compromisos financieros, de gasto o ingreso, ha de ser informada por la oficina presupuestaria del Congreso. Parte del dictamen consiste en contrastar su compatibilidad con el marco presupuestario planteado o ya en vigor. Se pone así en conexión el programa de gastos e ingresos con la asunción de compromisos financieros en el desarrollo de la actividad legislativa de las Cámaras.

Este control interno desarrollado por la oficina presupuestaria de las Cámaras se denomina *scorekeeping* —«contención de cuentas»— y tiene su razón de ser en la seriedad que reviste el procedimiento presupuestario, en su prolongación temporal. El 15 de mayo el Congreso ha tomado su primera resolución sobre lo que será el programa financiero que se ha de empezar a ejecutar en octubre. A partir de ese momento las comisiones legislativas deben ajustar su actividad a las estimaciones de disponibilidades presupuestarias para el año siguiente. Aunque la primera resolución no tiene carácter vinculante —las cifras aprobadas son meros objetivos, *targets*—, tiene un papel central en las discusiones parlamentarias. Pensemos, por ejemplo, que se haya previsto un determinado programa para llevar a cabo tareas de descontaminación de suelos industriales. Si en el mes de junio se presenta un Proyecto de Ley en la Comisión de Medio Ambiente para modificar el régimen jurídico del Superfondo de descontaminación de suelos, la CBO va a informar sobre el marco presupuestario al respecto previsto para el año siguiente. Aunque en teoría se podría alterar el cuadro de cuentas definido en la primera resolución, en el Proyecto de Presupuesto —es evidente que no es vinculante hasta su aprobación definitiva— difícilmente se va a incurrir en tal contradicción.

De hecho, si hay una contradicción entre el Proyecto de Presupuesto en curso y el Proyecto o Proposición de Ley tramitado se habrá de hacer constar en un aviso, *early warning*, que se incorporará a la documentación del proyecto, para incardinarse después en el procedimiento presupuestario. El objetivo del sistema descrito no es sino coordinar las políticas legislativas y presupuestarias al efecto de evitar que los cuadros contables no se ajusten a los compromisos previsibles. Que el legislativo no contraiga obligaciones económicas para las que más tarde no se disponga de crédito presupuestario bastante.

Entre mayo y septiembre el cuadro financiero de referencia, al efecto de realizar los análisis de «contención de cuentas», va a ser el aprobado en la primera resolución del Congreso, el Proyecto de Presupuesto en curso. A partir de octubre se utilizará el fijado en el Presupuesto ya aprobado, adoptando entonces el resultado del ajuste contable carácter vinculante. La primera resolución contenía objetivos, *targets*, la segunda, la Ley, ya establece créditos máximos, *ceilings*, cifras que no son susceptibles de alteración, salvo a través de un procedimiento presupuestario específico. El Congreso se autoimpone la disciplina de no aprobar compromisos financieros mediante leyes que contravengan el programa presupuestario autorizado. En el bien entendido que sí resulta posible ampliar el Presupuesto conforme al procedimiento previsto para la dotación de créditos extraordinarios, *Additional Appropriations*. Pero, lo

que no puede hacer es sancionar leyes cuya ejecución implique la contracción de obligaciones económicas que no disponen de cobertura presupuestaria. Es decir, que en los Estados Unidos no habría sido posible aprobar, como en España, una ley relativa a la organización judicial —previendo la creación de los juzgados de lo contencioso-administrativo o regulando el jurado— sin cobertura presupuestaria específica en el Presupuesto aprobado, en el Presupuesto en curso, o en un crédito extraordinario.

Todo este control, de interés evidente, descansa sobre la logística de una oficina presupuestaria independiente y eficazmente dotada, lo que, por el momento, hace inviable su traslación al Derecho español. Una segunda premisa que preside el trámite descrito, ya se ha señalado, es la ligazón entre la contracción de obligaciones económicas y la disponibilidad de crédito presupuestario. El Derecho norteamericano es consciente de que el Presupuesto, aprobado o previsto, condiciona o limita, todas las políticas, también las legislativas, que impliquen compromisos financieros. El Estado federal no puede permitirse el lujo de asumir obligaciones financieras, ni siquiera por ley, para las que no cuenta con autorización presupuestaria. El estado de cosas en España es radicalmente diferente. El Parlamento, y en buena medida el Ejecutivo, ha venido asumiendo cuantas obligaciones económicas le han parecido oportunas sin tomar en cuenta el detalle de disponibilidades presupuestarias autorizadas. Llegado el momento de pagar, nunca ha faltado el recurso —suplementos, transferencias, ampliaciones, créditos extraordinarios— para cubrir el hueco. O, sencillamente, se viene aduciendo, no sin cierto fundamento legal, que no es posible pagar lo comprometido porque no existe crédito presupuestario habilitado al efecto.

4. La negociación entre las agencias y los congresistas

En la descripción de la tramitación parlamentaria se ha hecho notar su extensión temporal y material. Se prolonga durante nueve meses y se compone de un volumen colosal de trabajos en comisiones y subcomisiones. Cada agencia ha de defender sus propuestas al centavo ante los congresistas, en el Senado y en la Cámara de Representantes, en las comisiones legislativas y en las subcomisiones de gasto. En el desarrollo de todo este trabajo se solapan centenares de informes y comparecencias, *hearings*, a través de los cuales el Congreso desentraña el contenido de todos y cada uno de los programas de gasto propuestos por el Presidente.

Todo esto se traduce en una negociación palmo a palmo de cada crédito presupuestario. Una de las ventajas que sin duda tiene este proceso es que exige de todas las agencias un esfuerzo considerable de análisis crítico del pormenor y justificación de sus presupuestos. Quizás el más señalado de los inconvenientes es que da un protagonismo en la programación presupuestaria, en ocasiones desproporcionado, a variables que poco tienen que ver con la racionalización del gasto público como las amistades de los funcionarios en el Congreso, la popularidad o relevancia pública de las políticas, la mejor retórica o estrategia seguida en la presentación de un determinado programa, etcétera.

A lo largo de los años las agencias han desarrollado todo un conjunto de técnicas para sacar adelante sus proyectos. La oficina presupuestaria del Presidente y los congresistas, por su parte, también están, lógicamente, avezados en las artes de discutir con los burócratas los programas presupuestarios. Son muchas y variadas las técnicas y criterios conforme a los cuales se desarrollan estas negociaciones, en cuyo desenvolverse se ajusta el contenido específico del Presupuesto. Se trata aquí de dar una idea de su devenir que, por encima del procedimiento formal, es lo que en verdad constituye la esencia de la tramitación parlamentaria del Presupuesto.

En la medida de sus posibilidades todas las agencias buscan aliados entre los beneficiarios de los servicios que prestan, instando, por ejemplo, a los representantes de asociaciones y grupos de interés a que hagan valer sus puntos de vista en las comparecencias parlamentarias, ante la opinión pública, y a través de sus redes de influencias en el Congreso. Dentro del Congreso construyen sus alianzas ganándose la confianza de los congresistas, explotando las afinidades políticas o territoriales de cada uno, aprovechando divisiones internas entre las comisiones legislativas y las de gasto, o entre el Senado y la Cámara de Representantes, etcétera. Las estrategias que se siguen son de todo orden: desde organizar visitas de congresistas a instalaciones federales para cuyo funcionamiento se pretende conseguir más dinero, hasta convenir la formulación de una pregunta en una comparecencia con la finalidad de tener la oportunidad de exponer un punto de vista determinado.

Un punto vital es la argumentación a seguir en la defensa de los programas. La experiencia de la Administración se puede resumir en la aplicación de distintas tácticas:

- a) Es más sencillo conseguir la reforma de un programa en vigor que la aprobación de uno nuevo, y, en todo caso, de hacerse esto último conviene empezar con poco dinero para incrementarlo en ejercicios posteriores;
- b) es útil hacer valer los resultados obtenidos en los programas desarrollados pero cuidándose de resaltar que su ultimación exitosa requiere mayor dotación;
- c) de ser posible, es muy eficaz poner el acento en que el aumento de gasto solicitado ha de repercutir en un incremento de los ingresos o de los desembolsos en otras políticas;
- d) la traducción de las cifras en magnitudes de más accesible comprensión como empleados, horas de trabajo o kilómetros de carretera, puede ser útil o arriesgada;
- e) la estrategia del todo o nada —si se recorta el programa carece de sentido— se ha de ponderar con especial medida y sólo aplicarla si es prácticamente seguro que no se suprimirá;
- f) la necesidad de culminar un programa cuya interrupción haría valdías inversiones precedentes, apelar al desencadenamiento de procesos críticos, dramatizar sobre las consecuencias de un recorte determinado, son, también, tácticas de argumentación frecuentes.

Otro aspecto relevante en el éxito de las negociaciones es la presentación formal y estructura de los programas. En ocasiones será más conveniente dividirlos, si se prevé, por ejemplo, que el fraccionamiento de las cuantías facilitará su aprobación. En otras será más acertado acumularlos, como cuando, por el contrario, se pretende enmascarar una política no muy popular en el maremágnum de un programa general. A la costumbre de las comisiones de gasto de practicar recortes sistemáticos reaccionan algunas agencias incluyendo programas-cebo que, llegado el momento de ceder, sacrifican sin coste alguno. Los programas con denominaciones excesivamente genéricas o incomprensibles despiertan con facilidad la suspicacia de los congresistas.

4. La ejecución del Presupuesto

4.1. El procedimiento de ejecución

Una vez que se ha dotado el crédito, todo el procedimiento de ejecución pasa por la oficina presupuestaria del Presidente. Habilitados los créditos, la *General Accounting Office* (GAO)⁹ da cuenta al Departamento del Tesoro de los montantes autorizados. El Tesoro emite un certificado que remite a los centros de gasto y éstos, a su vez, interesan de la OMB las correspondientes asignaciones, *apportionment*. La cuantía y promediación temporal de estas últimas es responsabilidad de la OMB, la Casa Blanca, que normalmente efectúa libramientos trimestrales ordenados por materias. De hecho, se mencionaba más arriba, el Presidente puede retener los créditos presupuestarios habilitados por el Congreso por la aparición de circunstancias que modifican las previsiones con arreglo a las que se dictaron las autorizaciones de gasto. Aun cuando para llevar a cabo una iniciativa de tal tipo ha de informarse al Congreso mediante mensaje motivado.

Los fondos públicos, a diferencia de lo que ocurre en Derecho español, están compartimentados. Cada crédito presupuestario especifica con cargo a qué fondo se atenderá. La mayoría se cubren con el fondo general, pero existen multitud de fondos particulares, destinados a la cobertura de necesidades concretas y que, en buena medida, se nutren con ingresos afectados.

Dentro ya de cada agencia o departamento el uso de los fondos recibidos se articula mediante *allotments*, reparticiones. Las dimensiones funcionales y territoriales de la agencia determinarán el esquema de reparticiones de los fondos asignados que se adopte. Por último el procedimiento de pago se ar-

⁹ Creado en 1950, *Budget and Accounting Act*, y reformado por última vez en 1982, *Federal Managers' Financial Integrity Act* la GAO está integrada en el Congreso y es una mezcla de lo que en Derecho español son el Tribunal de Cuentas y la Intervención General de la Administración del Estado. Vid. L. Fernández Maroto, «Control del gasto público en la Administración federal norteamericana: la «General Accounting Office»», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 4, 1979; y L. Ordoqui Urdaci, «Tendencias futuras de actuación de las entidades fiscalizadoras de fondos públicos: El sistema del Tribunal de Cuentas de los Estados Unidos», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 7, 1992.

ticula como en Derecho español. El centro de gasto interesa el pago del Tesoro y es este organismo quien emite el cheque correspondiente o libra la transferencia oportuna, salvo en contados casos en los que tal competencia la ejerce la propia agencia.

Como se ha hecho notar, cada agencia, una vez recibidas las asignaciones, hace uso de las mismas conforme al procedimiento que, previa aprobación de la GAO, se haya considerado más ajustado al tipo de actividades que realiza. En todo caso siempre se distinguirá contablemente entre los créditos presupuestarios, *appropriations*, los fondos disponibles, *apportionment*, las obligaciones contraídas y los pagos realizados. Como en cualquier procedimiento de ejecución presupuestaria se superponen en el tiempo distintos ejercicios y, por lo tanto, es imprescindible discernir contablemente los cuatro conceptos enunciados al efecto de llevar una gestión ordenada de cada uno de ellos. Mensualmente todas las agencias informan al Departamento del Tesoro sobre la ejecución de los Presupuestos en curso. Lo que no quiere decir, claro está, que las comunicaciones entre las agencias y el Tesoro sean mensuales. Antes bien, el flujo de documentación en ambos sentidos es, lógicamente, diario e ininterrumpido. Ya se ha mencionado que es el Tesoro quien se hace cargo de los pagos y tramita los certificados de disponibilidad de fondos. Ello implica que la comunicación entre el Tesoro y los centros de gasto sea, lógicamente, continua. Las agencias también han de remitir información mensual a la OMB para que periódicamente se dé cuenta al Presidente de la evolución de la situación presupuestaria.

Al igual que el Derecho español el Derecho presupuestario americano contempla la generación de créditos, *reimbursement*, como consecuencia de la realización de determinados ingresos. En tales casos el reembolso equivale a una *appropriation* y el único trámite necesario para transformarlo en fondo disponible es su contabilización precisa como tal, dando cuenta de ello en el informe mensual que se remite al Tesoro.

Es responsabilidad de los secretarios de los departamentos y de los directores o presidentes de las agencias la articulación de un procedimiento que garantice la correcta gestión de los fondos públicos¹⁰. Entre las medidas a adoptar se ha de prever la exigencia de responsabilidades, incluso penales en los casos más graves, a los funcionarios que contraigan obligaciones económicas sin disponer de crédito presupuestario habilitado al efecto.

¹⁰ *Anti-Deficiency Act* (31 USC, secc. 3679). Esta Ley ordena todo lo relativo a la responsabilidad en la gestión de los fondos públicos. Con arreglo a sus disposiciones los directores o presidentes de las agencias han de garantizar: a) el establecimiento de un sistema de control financiero destinado a evitar la contratación de obligaciones económicas sin crédito presupuestario; b) la adopción de medidas disciplinarias respecto de quienes las asumieran, y c) la comunicación al Congreso de cuantas infracciones se cometieran, con indicación precisa del responsable, de los hechos, y de las medidas adoptadas al respecto. Sólo en el Departamento de Defensa se instruyeron 245 expedientes de vulneración de esta Ley entre 1963 y 1978, por un importe total de \$319 millones (E. B. Staats, «Statements in Quotes», *The Journal of Accountancy*, feb., 1978, p. 69). El dato puede entenderse como significativo de una notable irregularidad en la ejecución del Presupuesto, de una no menos considerable eficacia de la Administración en la exigencia de responsabilidades o de ambas cosas a la vez.

4.2. La fiscalización

La fiscalización de la ejecución del Presupuesto se lleva a cabo directamente por el Congreso. En un primer orden de ideas el Congreso desarrolla una función de control genérico de la actividad del Ejecutivo, *oversight*. La actividad de control se desarrolla sectorialmente en el seno de las diferentes comisiones legislativas en que se organizan las Cámaras. Al mismo tiempo, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes existen comisiones interdisciplinarias¹¹ cuya función es evaluar la eficiencia demostrada por las distintas organizaciones administrativas en el cumplimiento de los programas financieros aprobados por el Legislativo.

Junto a ello, la GAO es el organismo dependiente del Congreso a quien corresponde el desarrollo de todo lo relativo al control presupuestario de legalidad, eficiencia, economía y eficacia. Sin que ello impida que en cada agencia existan departamentos de control financiero, organizados conforme a lo que se haya dispuesto por las autoridades de la agencia, que desarrollan estas tareas en el plano administrativo, rindiendo informe de todo ello a la oficina presupuestaria del Presidente y al departamento del Tesoro. Al mismo tiempo la OMB tiene inspectores en las quince agencias más importantes. Uno de los problemas que presenta el sistema de fiscalización presupuestaria descrito es la superposición competencial de tres órganos —GAO, OMB, y oficinas de control financiero de cada agencia— que exigen el cumplimiento de principios y normas no siempre homogéneas.

La GAO cuenta con más de cinco mil empleados y está presidido por el *Comptroller General* que es elegido por el Presidente, por un período de quince años y con el consentimiento del Senado, a partir de una terna presentada por una comisión del Congreso reunida al efecto e integrada por los Presidentes de ambas Cámaras, los líderes de la Minoría y de la Mayoría, los Presidentes de las Comisiones interdisciplinarias para el control de la actividad administrativa. Está organizada por sectores de actividad administrativa y áreas geográficas y extiende su actividad a todas las dependencias del Gobierno federal en el interior como en el extranjero. Una de sus funciones es velar por la oportuna ejecución del Presupuesto aprobado, hasta el punto de que está habilitada para denunciar al Presidente ante la Justicia si considera que están dejándose de ejecutar los programas de gasto ordenados por el Congreso.

También es la GAO el organismo que tiene encomendada, en colaboración con el Departamento del Tesoro, la OMB y la CBO, la formulación de los principios básicos y criterios rectores de la contabilidad pública. Aunque cada agencia es competente para determinar los procedimientos concretos de gestión financiera y auditoría interna que se van a aplicar en la misma, la aprobación de los mismos requiere el consentimiento de la GAO.

¹¹ *Committee on Government Operations y Committee on Governmental Affairs.*

II. CONCLUSIONES

Como no podía ser de otro modo, el esquema global del presupuesto norteamericano es parejo al español. Una primera fase de elaboración y redacción por el Ejecutivo, una segunda de aprobación por el Congreso, una tercera de ejecución por todas y cada una de las dependencias administrativas, y una última de fiscalización. Desde el punto de vista institucional y procedimental tampoco parece diferir en extremo. Y, sin embargo, el análisis de detalle da razón de un modelo de relaciones presupuestarias por completo alejado del que se sigue en España.

En primer lugar el eje del procedimiento presupuestario americano es el Congreso. Se suele decir que el Presidente propone y el Congreso dispone. Lo cierto es que raramente un programa de gasto sale de la tramitación parlamentaria tal y como ha entrado. En el mismo sentido en la ejecución del Presupuesto el trabajo de fiscalización desarrollado por la GAO otorga al Congreso un papel preponderante en materia de control de la gestión presupuestaria. Todo ello se sostiene sobre una oficina presupuestaria del Congreso, CBO, muy bien dotada de medios humanos y materiales.

En lo que a elaboración afecta también el modelo organizativo es distinto. En Estados Unidos el Poder Ejecutivo está centrado en la Presidencia de la Unión, pues el Gabinete de Gobierno no tiene un funcionamiento y potestades semejantes al Consejo de Ministros español. A su vez, el organigrama administrativo: los departamentos, las agencias, independientes o ejecutivas tienen un protagonismo y margen de operatividad, también en lo presupuestario, más destacado que el que les corresponde en España. Ello explica que el proceso de elaboración requiera una coordinación global llevada a cabo directamente desde la Casa Blanca. Tal función se encomienda a uno de los organismos administrativos de mayor entidad en el Gobierno de la nación, la oficina presupuestaria del Presidente —*Office of Management and Budget*— que dirige todos los trabajos de elaboración del Presupuesto.

Los trabajos parlamentarios de orden presupuestario, por su parte, tienen otra dimensión a la que presentan en Derecho español. En primer lugar la tramitación de las leyes de Presupuestos se extiende durante nueve meses. Durante todo ese tiempo distintas comisiones parlamentarias discuten de forma simultánea y coordinada el pormenor de cada uno de los programas, con el apoyo técnico de una oficina presupuestaria extraordinariamente bien dotada, *Congressional Budget Office*, sustanciándose innumerables trámites de comparecencias, *hearings*, a lo largo de los cuales los responsables de los distintos organismos administrativos responden ante el Congreso de la ejecución y programación presupuestaria de todos y cada uno de los créditos solicitados. El Presupuesto, finalmente, se aprueba en trece leyes diferentes sin sujeción a un principio de unidad.

En cuanto a la fiscalización se superponen los sistemas de control interno de cada agencia con los de supervisión desarrollados desde la oficina presupuestaria del Presidente, el Departamento del Tesoro y la *General Accounting Office* del Congreso. En todos los casos de acuerdo con criterios de control financiero *a posteriori*. El control previo se desarrolla desde la oficina presu-

puestaria del Presidente que organiza todo el sistema de puesta a disposición de los fondos públicos en beneficio de las distintas agencias, mediante un procedimiento de asignaciones trimestrales y por materias. El control jurisdiccional, por último, se ejerce íntegramente desde el Poder Judicial.

Si se hubieran de resaltar los elementos más señalados de diferencia entre las bases que presiden los sistemas jurídicos presupuestarios americano y español probablemente habría de ponerse el acento en elementos orgánicos más que en los sustantivos o, incluso, procedimentales. En definitiva, el mundo presupuestario americano descansa sobre dos oficinas presupuestarias, la del Presidente y la del Congreso, de una entidad, competencial y material, desconocida en nuestro Derecho; lo que explica y permite un esquema organizativo del gasto público sustancialmente diverso al seguido en España.

IV

CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

La IV Legislatura de la Asamblea de Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA: RESULTADOS ELECTORALES Y RELACIÓN DE DIPUTADOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LA ASAMBLEA DE MADRID. 1. Resultados de los comicios electorales celebrados el día 26 de mayo de 1995. 2. Relación de Diputados de la Asamblea de Madrid. 3. Los Grupos Parlamentarios: la formación de un Grupo Mixto de Diputado único. 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. 6. Los Senadores en representación de la Comunidad de Madrid. IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA. 1. La actividad legislativa en cifras. 2. Resumen de las leyes sustantivas más significativas. 3. El Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997. V. LAS INICIATIVAS TRAMITADAS EN LA IV LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA DE MADRID: CUADRO RESUMEN DE ACTIVIDAD.

I. INTRODUCCIÓN

Conforme anunciábamos en el número 2 de «Asamblea»¹, uno de los objetivos de la Revista es «hacer un puntual seguimiento de la actividad de la Cámara». Con dicha finalidad, y «a efectos de conferir la continuidad inherente a una crónica parlamentaria», optamos en el meritado número «por hacer un recorrido analítico por la historia de la I, II y III Legislaturas, remitiendo al próximo número un estudio, más pormenorizado, de la IV Legislatura que acaba de expirar. A partir de dicho momento se realizará un seguimiento puntual de los distintos períodos de sesiones, en orden a ofrecer al

* Letrado. Secretario General Adjunto y Director de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

¹ Vid. Arévalo Gutiérrez, Alfonso: «La consolidación de una institución representativa: doce años de andadura de la Asamblea de Madrid», en el número 2 de esta Revista, Diciembre 1999, p. 196.

lector una información ágil y concisa, debidamente sistematizada, de la actividad de la Cámara».

Desde estas premisas, constituye, por ende, objeto de estas líneas considerar los datos comprensivos de la actividad parlamentaria de la Asamblea de Madrid durante su IV Legislatura, esto es, desde la fecha de su constitución en junio de 1995 hasta la expiración del mandato parlamentario en junio de 1999.

Una constatación de hecho de la que resulta inexcusable dejar constancia es que durante la Legislatura considerada la Cámara se trasladó a su ubicación definitiva en el madrileño barrio de Vallecas, dando nombre a la nueva Plaza de la Asamblea de Madrid. Consecuentemente, y desde que la Asamblea de Madrid celebrara su sesión constitutiva, el día 8 de julio de 1983, en el incomparable marco del Paraninfo de la Universidad Complutense —al cual, por cierto, se vio avocada a retornar, «por exigencias del guión», en alguna que otra ocasión—, se cerraba en septiembre de 1998 un dilatado período de transitoriedad, durante el cual el Caserón de la calle San Bernardo dio cobijo a la institución representativa del pueblo de Madrid. El intenso trabajo afrontado por la Mesa de la Cámara y su personal para hacer viable el traslado es de obligado reconocimiento, como lo es el de la actividad desarrollada por la persona a quien corresponde la condición de verdadero artífice de la redacción y elaboración de los distintos pliegos de contratación, así como de la dirección y coordinación de la culminación de las obras y adquisición e instalación del mobiliario, la entonces Directora de Gestión Económica e Infraestructuras, Almudena Marazuela Bermejo.

II. LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA: RESULTADOS ELECTORALES Y RELACIÓN DE DIPUTADOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LA ASAMBLEA DE MADRID

1. Resultados de los comicios electorales celebrados el día 28 de mayo de 1995

Los comicios electorales, convocados por Decreto 30/1995, de 3 de abril, se celebraron el día 28 de mayo de 1995, registrándose los siguientes resultados:

— Número de electores:	4.129.852
— Número de votantes:	2.907.141
— Número de votos de candidatura:	2.857.414
— Número de votos en blanco:	38.763
— Número de votos válidos:	2.896.177
— Número de votos nulos:	10.964

Los 2.857.414 votos de candidatura se repartieron entre un total de 16 formaciones, del siguiente modo:

CANDIDATURAS	VOTOS OBTENIDOS
Partido Popular	1.476.442
Falange Española Independiente	1.060
Plataforma Humanista	1.834
Plataforma de los Independientes de España	5.368
Unidad Ciudadana	2.086
Los Verdes-Grupo Verde	21.239
Partido Regionalista Independiente Madrileño	3.136
Izquierda Unida	464.167
Partido Socialista Obrero Español	860.726
Unidad Regional Independiente	1.636
Partido Obrero Revolucionario	2.066
Extremadura Unida	2.379
Falange Española de las JONS	1.853
Los Verdes Alternativos	10.638
Coalición Nuevo Partido Socialista	731
Partido Comunista de los Pueblos de España	2.053

De lo anterior² se colige que sólo tres formaciones superaron la barrera electoral del 5% de los votos válidos establecida por la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley 4/1991, de 21 de marzo, por la Ley 5/1995, de 28 de marzo y por la Ley 15/1995, de 21 de abril: el Partido Popular —51,7%—, el Partido Socialista Obrero Español —30,2%— e Izquierda Unida —16,3%—. Se confirmó así la estructura del sistema de partidos en la Comunidad de Madrid, articulado sobre la base de tres formaciones políticas. Recuérdesse que tan sólo en la III Legislatura este esquema encontró su excepción, al acceder al Parlamento autonómico una cuarta formación, el Centro Democrático y Social.

En concreto, el número de diputados de las tres formaciones parlamentarias, que se constituyeron por Acuerdo de la Mesa de 26 de junio de 1995, fue el siguiente:

- Grupo Parlamentario Popular: 54 escaños.
- Grupo Parlamentario Socialista: 32 escaños.
- Grupo Parlamentario Izquierda Unida: 17 escaños.

² Los datos electorales que se reproducen corresponden al Acuerdo de la Junta Electoral Central de 25 de octubre de 1995, por el que se ordena la publicación de los resultados habidos en las elecciones de la Asamblea de Madrid, celebradas el 28 de mayo de 1995, de acuerdo con el acta de la Junta Electoral Provincial de Madrid de proclamación de electos. Fuente: *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, número 261, del jueves 2 de noviembre de 1995, pp. 25 y 26.

Los meritados datos electorales determinaron una importante modificación cualitativa del panorama político de la Comunidad de Madrid. En efecto, por primera vez en el Parlamento de la Comunidad de Madrid concurría una situación de mayoría absoluta favorable al Partido Popular, lo que permitió que esta fuerza política formase un gobierno homogéneo en solitario. Recuérdese que durante la I Legislatura también se había registrado una mayoría absoluta, en aquel caso favorable al Partido Socialista Obrero Español, el cual gobernó desde 1983 hasta 1987 en virtud de la misma, manteniéndose en el gobierno posteriormente durante las siguientes dos Legislaturas —II y III— merced a los pactos alcanzados con Izquierda Unida.

Se quebraba, pues, por primera vez, la posibilidad de que el Partido Socialista Obrero Español recibiera el encargo de formar gobierno, lo que determinó que Joaquín Leguina Herrán, primer y hasta entonces único Presidente de la Comunidad de Madrid, fuera reemplazado en dicha responsabilidad por Alberto Ruiz Gallardón Jiménez; quien, téngase presente, había obtenido ya mayor número de votos en los comicios celebrados el 26 de mayo de 1991, si bien, al no alcanzar la mayoría absoluta —42,62% de los votos válidos— y llegar a un acuerdo de gobierno las fuerzas de la izquierda, no recibió en aquél momento del Presidente de la Asamblea el encargo de solicitar la confianza de la Cámara.

2. Relación de Diputados de la Asamblea de Madrid

Siguiendo un orden alfabético, los 103 miembros de la Cámara regional que accedieron a la misma como consecuencia de los referidos comicios electorales fueron los Ilmos. Sres. que a continuación se relacionan³, con indicación de la candidatura de la que formaron parte:

<i>Apellidos, Nombre</i>	<i>Candidatura</i>
ABAD BÉCQUER, Fernando	(PSOE)
ABOÍN ABOÍN, Sonsoles Trinidad	(PP)
ALBA GARCÍA, Margarita	(PSOE)
ALMAZÁN VICARIO, M. ^a Helena	(PSOE)
ÁLVAREZ-ARENAS Cisneros, María del Carmen	(PP)
ÁLVAREZ DE FRANCISCO, José Luis	(PP)
ÁLVAREZ PÁEZ, Miryam	(PSOE)
ARGÜELLES SALAVERRÍA, Pedro	(PP)
BARDISA JORDÁ, Ismael	(PP)
BARRIOS DE PENAGOS, Juan Antonio	(PSOE)

³ La relación nominal de miembros de la Cámara que a continuación se refleja, así como los cuadros y gráficos que se incorporan en la presente crónica, responden a la inestimable labor realizada por el actual Negociado de Actividad Parlamentaria y Archivo. Nuevamente, pues debo agradecer a su diligente y desinteresada colaboración tanto a la Jefe del Negociado, D.^a Ángeles Nieto Lozano, como al personal que presta sus servicios en el mismo: D. Ricardo Sousa, Dña. Raquel Torres y D. Manuel García.

<i>Apellidos, Nombre</i>	<i>Candidatura</i>
BERMÚDEZ DE CASTRO FERNÁNDEZ, José Antonio	(PP)
BETETA BARREDA, Antonio Germán	(PP)
BIEHN CAÑEDO, Luisa María Teresa	(IU)
BILBATÚA PÉREZ, Miguel Ángel	(IU)
BURGOS BETETA, Tomás Pedro	(PP)
BUSÓ BORÚS, Pilar	(PP)
CABACO LÓPEZ, Francisco	(PSOE)
CALVO Y POCH, Pedro Luis	(PP)
CANDIL MARTÍN, Juan Antonio	(IU)
CANO DE LOPE, Virgilio	(PSOE)
CASADO GONZÁLEZ, Tomás	(PP)
CHAZARRA MONTIEL, Antonio	(PSOE)
CIERVA Y HOCES, Blanca Nieves de la	(PP)
CIFUENTES CUENCA, Cristina	(PP)
COBO VEGA, Manuel	(PP)
CORBI MURGUI, Henar	(PSOE)
DÍAZ SANZ, Virginia	(IU)
ESPADAS LÓPEZ-TERRADAS, Francisco Javier	(PP)
ESPINAR GALLEGO, Ramón	(PSOE)
FEDERICO CORRAL, José María de	(PP)
FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Paloma	(PP)
FERNÁNDEZ MARTÍN, Alejandro Lucas	(PSOE)
FERRERO TORRES, Carmen	(PSOE)
FRANCO PARDO, José Manuel	(PSOE)
GAMO SÁNCHEZ, Mariano	(IU)
GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Pío	(PP)
GARCÍA-HIERRO CARABALLO, Dolores	(PSOE)
GARCÍA MARTÍNEZ, Armando	(PSOE)
GARCÍA ROMERO, Paloma	(PP)
GARCÍA ROMERO-NIEVA, María Esther	(PP)
GARCÍA SÁNCHEZ, Eulalia	(PSOE)
GARCÍA-SISO PARDO, María Teresa	(PP)
GILABERTE FERNÁNDEZ, Adolfo	(IU)
GÓMEZ MORENO, Jorge	(PSOE)
GONZÁLEZ IZQUIERDO, Marina María	(IU)
GUTIÉRREZ-VIERNA ESPADA, Luis Ángel	(PP)
HUETE MORILLO, Luis María	(PP)
LARA CARBÓ, María Teresa de	(PP)
LEDESMA BARTRET, Javier	(PSOE)
LEGUINA HERRÁN, Joaquín	(PSOE)
LISSAVETZKY DÍEZ, Jaime	(PSOE)
LÓPEZ LÓPEZ, José	(PP)
LÓPEZ NAVARRO, María Isabel	(PSOE)
LUCAS GIMÉNEZ, Fermín	(PP)

<i>pellidos, Nombre</i>	<i>Candidatura</i>
LUXÁN MELÉNDEZ, Adolfo de	(IU)
MARTÍN BARRIOS, María Luz	(PSOE)
MARTÍN-CRESPO DÍAZ, José	(PP)
MARTÍN VASCO, Benjamín	(PP)
MAYOR OREJA, Carlos María	(PP)
MAZA ALCÁZAR, Luis Miguel	(PSOE)
MELÉNDEZ GONZÁLEZ, Ginés	(PSOE)
MISIEGO GASCÓN, Julio	(IU)
MORENO CASAS, José Luis	(PP)
MUÑOZ ABRINES, Pedro	(PP)
MYERS BROWN, Sandra Sue	(PP)
NARANJO ESCOBAR, Juan Andrés	(PP)
NIETO CICUÉNDEZ, José Luis	(IU)
NOLLA ESTRADA, Modesto	(PSOE)
NÚÑEZ MORGADES, Pedro	(PP)
OLMO FLÓREZ, Luis del	(PP)
ONGIL CORES, María Gábor	(PP)
O'SHEA SUÁREZ-INCLÁN, Cándida	(PP)
PAÍNO CAPÓN, Carlos	(IU)
PARRO DEL PRADO, Esteban	(PP)
PARTIDA BRUNETE, Luis Manuel	(PP)
PEDROCHE NIETO, Jesús	(PP)
PÉREZ MARTÍNEZ, Ángel	(IU)
PIÑEDO SIMAL, Adolfo	(PSOE)
POSADA CHAPADO, Rosa María	(PP)
RAMOS CUENCA, Agapito	(PSOE)
RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Francisco Javier	(PP)
ROMÁN UGARTE, José María	(PP)
ROSÓN FERREIRO, Victorino Ramón	(PP)
RUIZ CASTILLO, Juan Antonio	(PSOE)
RUIZ-GALLARDÓN JIMÉNEZ, Alberto	(PP)
RUIZ REIG, Jaime Ramón	(IU)
SABANDO SUÁREZ, Pedro Feliciano	(PSOE)
SÁNCHEZ PERAL, María Luisa	(IU)
SÁNCHEZ SESEÑA, Luis Miguel	(IU)
SANZ ARRANZ, Juan Ramón	(IU)
SANZ PEINADO, Alejandro	(PP)
SANZ PINACHO, Roberto	(PP)
SETIÉN MARTÍNEZ, Julio	(IU)
SOLER-ESPIAUBA GALLO, Juan	(PP)
TAPIA SÁEZ, Jorge	(PP)
TROITIÑO PELAZ, Manuel	(PP)
UTANDE MARTÍNEZ, Fernando	(PP)
VALVERDE BOCANEGRA, Jesús Adriano	(PP)

Apellidos, Nombre	Candidatura
VAN-HALEN ACEDO, Juan	(PP)
VÁZQUEZ MENÉNDEZ, Elena	(PSOE)
VILLANUEVA GONZÁLEZ, Miguel Ángel	(PP)
ZAPATA LLERENA, Saturnino	(PSOE)
ZUÑIGA PÉREZ-LEMAUR, Jesús	(PSOE)

Téngase presente que el número de Diputados de la IV Legislatura, 103, ha sido el más elevado, en virtud de los datos del censo de población, frente a los 94 de la I, los 98 de la II, los 101 de la III e, incluso, los 102 de la vigente V Legislatura.

Durante la IV Legislatura se produjeron diversas altas y bajas. En concreto, las siguientes pérdidas de la condición de Diputado y paralelos nombramientos.

Diputado que causa baja				Sustituto		
Apellidos, Nombre	Baja	Publicación	Grupo	Apellidos, Nombre	Alta	Publicación
ÁLVAREZ DE FRANCISCO, José Luis	04/07/95	BOAM 1. 24/07/95	PP	PICARDO FERRANDO, Elia	06/07/95	BOAM 1. 24/07/95
ARGÜELLES SALAVERRÍA, Pedro	28/05/96	BOAM 52.11/07/96	PP	CEPEDA RAMOS, Javier Ramón	06/06/96	BOAM 48.20/06/96
BARDISA JORDÁ, Ismael	11/02/97	BOAM 85.20/02/97	PP	REVUELTA IGLESIAS, Joaquín Antonio	13/02/97	BOAM 86.27/02/97
BERMÚDEZ DE CASTRO, José Antonio	20/03/96	BOAM 35.21/03/96	PP	VINDEL LACALLE, Francisco	21/03/96	BOAM 52.11/07/96
BILBATÚA PÉREZ, Miguel Ángel	101/04/97	BOAM 96.10/04/97	IU	PÉREZ HERRERO, José	10/04/97	BOAM 96.10/04/97
(Fallecido)						
BURGOS BETETA, Tomás	20/03/96	BOAM 35.21/03/96	PP	BERZAL ANDRADE, José Manuel	21/03/96	BOAM 52.11/07/96
ESPINAR GALLEGO, Ramón	31/10/95	BOAM 11.02/11/95	PSOE	NEIRA SALAZAR, Jesús	16/11/95	BOAM 52.11/07/96
GARCÍA-HIERRO CARABALLO, Dolores	20/03/96	BOAM 36.29/03/96	PSOE	GÓMEZ GARCÍA, Valentín	11/04/96	BOAM 52.11/07/96
GARCÍA-SISO PARDO, M.ª Teresa	30/04/96	BOAM 41.09/05/96	PP	LIÉBANA MONTIJANO, M.ª Pilar	16/05/96	BOAM 45.31/05/96
GILABERTE FERNÁNDEZ, Adolfo	09/02/99	BOAM201.11/02/99	IU	ARROYO FERNÁNDEZ, Sonia	04/03/99	BOAM206.18/03/99
HERRERA ANTONAYA, José Francisco	11/02/97	BOAM 85.20/02/97	PP	MUÑOZ GRACIA, Miguel Ángel	13/02/97	BOAM 86. 27/02/97
LARA CARBÒ, M.ª Teresa de	28/05/96	BOAM 45.31/02/96	PP	VÉLEZ E HIJAS, M.ª Pilar Luisa	06/06/96	BOAM 48.20/06/96
LEGUINA HERRÁN, Joaquín	04/07/95	BOAM 1. 24/07/95	PSOE	MONTEGRIFO FERNÁNDEZ, Francisco	06/07/95	BOAM 1. 24/07/95
LUCAS GIMÉNEZ, Fermín	28/04/98	BOAM 162.07/05/98	PP	MAGÁN TORRES, Alejandro	07/05/98	BOAM163.14/05/98
MORENO CASAS, José Luis	04/07/95	BOAM 1. 24/07/95	PP	SÁNCHEZ LÁZARO-CARRASCO, Fernando	06/07/95	BOAM 1. 24/07/95
NARANJO ESCOBAR, Juan Andrés	16/05/96	BOAM 49.17/06/96	PP	HAERING ZABALA, Luis	23/5/96	BOAM 46. 06/06/96
NÚÑEZ MORGADES, Pedro	21/05/96	BOAM 45.31/05/96	PP	HERRERA ANTONAYA, Francisco	23/05/96	BOAM 46.06/06/96
PÉREZ HERRERO, José	27/05/97	BOAM107.29/05/97	IU	MARÍN CALVO, José Guillermo	05/06/97	DSS 419. 05/06/97
(Fallecido)				(Por renuncia anticipada de SABANÉS NADAL, Inés)		
SANZ PEINADO, Alejandro	04/07/95	BOAM 1. 24/07/95	PP	LOZANO MARTÍN, Margarita África	06/07/95	BOAM 1. 24/07/95
TAPIA SÁEZ, Jorge	24/02/98	BOAM152.26/02/98	PP	VIÑUELA CORDERO, Fernando Francisco	05/03/98	BOAM 154.12/03/98
VALVERDE BOCANEGRA, Jesús Adriano	20/10/98	BOAM 182.29/10/98	PP	DUQUE CUESTA, Miguel Ángel	22/10/98	BOAM 185.05/11/98

3. Los Grupos Parlamentarios: la formación de un Grupo Mixto de Diputado único

Conforme se indicó más arriba, mediante Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 26 de junio de 1995 se constituyeron 3 Grupos Parlamentarios al inicio de la Legislatura: Popular, Socialista e Izquierda Unida.

Con posterioridad, el Diputado Ilmo. Sr. D. José Luis Nieto Cicuéndez, originariamente adscrito al Grupo Izquierda Unida, abandonó dicha forma-

ción, lo que determinó la constitución de un cuarto Grupo Parlamentario, el Grupo Mixto, constituido con la peculiaridad de estar integrado por un único Diputado.

La constitución de esta nueva formación, en virtud del Acuerdo de la Mesa de la Cámara del día 26 de mayo de 1998, fue objeto de disciplina expresa; en concreto, mediante el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 15 de septiembre de 1998, por el que se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Grupo Parlamentario Mixto⁴, publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 117, de 24 de septiembre.

La formación de este Grupo, como es obvio, determinó que se alterara la composición de otro de los grupos de la Cámara, en concreto de Izquierda Unida, formación que pasó de 17 a 16 Diputados, cifra con la que concluyó la Legislatura.

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

El Pleno es, por su propia esencia, el órgano supremo de la Asamblea de Madrid —así lo declara expresamente el artículo 77.1 del vigente Reglamento—, en el que están presentes todos sus miembros. Consecuentemente, es al Pleno a quien corresponden las atribuciones y competencias establecidas estatutaria, legal o reglamentariamente, en cuanto órgano decisorio por excelencia. Su regulación reglamentaria es ciertamente parca, limitándose a establecer su régimen de convocatoria y la distribución de escaños en el salón de sesiones —artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara.

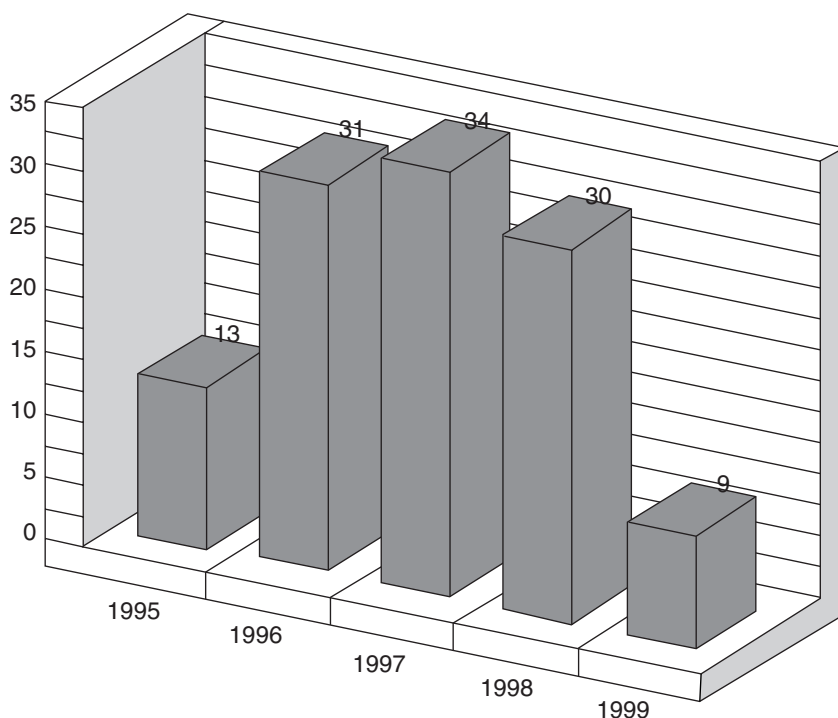
Durante la Legislatura considerada se reunió en un número de ocasiones similar al de las Legislaturas precedentes. Así, en relación con las 107, 111 y 118 sesiones de la I, II y III Legislaturas, respectivamente, durante la IV Legislatura el número total de sesiones plenarias celebradas fue de 117, con el siguiente detalle, luego sistematizado en el gráfico por años:

— Sesión constitutiva (22 de junio de 1995):	1
— Sesión de investidura (27 y 28 de junio de 1995):	1
— Sesión extraordinaria (6 de julio de 1995):	1
— Primer período de sesiones (oct.-dic. 1995):	10
— Segundo período de sesiones (feb.-jun. 1996):	16
— Sesión extraordinaria (10 de julio de 1996):	1
— Tercer período de sesiones (sept.-dic. 1996):	14

⁴ Vid. al respecto el «Dictamen de la Secretaría General de la Asamblea de Madrid sobre las repercusiones jurídico-parlamentarias de la creación del Grupo Parlamentario Mixto», publicado por García Mexía, Pablo, en el número 46 de la Revista de las Cortes Generales, Primer Cuatrimestre 1999, con el título de «Problemas jurídico-parlamentarios de la creación de un Grupo Parlamentario Mixto», pp. 187 a 227.

— Sesión extraordinaria (30 de enero de 1997):	1
— Cuarto período de sesiones (feb.-jul. 1997):	18
— Sesión extraordinaria (10 de julio de 1997):	1
— Quinto período de sesiones (sept.-dic. 1997):	14
— Sexto período de sesiones (feb.-jun. 1998):	17
— Sesión extraordinaria (1 de julio de 1997):	1
— Séptimo período de sesiones (sept.-dic. 1998):	12
— Octavo período de sesiones (feb.-jun. 1999):	9

NÚMERO DE SESIONES CELEBRADAS POR AÑO



Las sesiones referidas, como regla general, se celebraron en sesión vespertina todos los jueves de los meses comprendidos en cada uno de los dos períodos de sesiones anuales, con excepción del último jueves de cada mes, al ser semana inhábil.

De dichos debates, y al margen de los que anualmente tienen lugar con ocasión de la Ley de Presupuestos, especial relevancia, por su proyección pública, tienen los que, también con carácter anual, se celebran sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno, más conocidos en los medios de comunicación social como «debates sobre el estado de la Región». Su disciplina se contiene en el Título XVI del Reglamento, artículos 218 y 219. Durante la IV Legislatura no se celebró el debate corres-

pondiente al año 1995, lo que resulta perfectamente lógico si se tiene en cuenta la celebración de elecciones y el cambio de gobierno. Consecuentemente, se registraron 3 debates de este género. El primero tuvo lugar en la sesión plenaria de 18 y 19 de septiembre de 1996, publicado en el Diario de Sesiones número 217. Su resultado fue la aprobación de la Resolución 20/1996, publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 59, de 3 de octubre. El segundo, correspondiente al año 1997, se celebró los días 2 y 3 de octubre, reproduciéndose en el Diario de Sesiones número 445. La resolución aprobada, la número 27/1997, se publicó en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 129, de 16 de octubre. El tercero de los debates sobre el estado de la región tuvo lugar los días 29 y 30 de septiembre de 1998, recogiendo en el Diario de Sesiones número 672. La pertinente resolución aprobada se publicó en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 181, de 22 de octubre, con el número de orden 12/1998.

Cabe destacar, como singularidad de la Cámara autonómica, la proliferación en la práctica parlamentaria de sesiones monográficas sobre distintos temas, hasta el punto de que este tipo de debates en Pleno accedieron al Reglamento de 1997, el cual dedica a su disciplina el Título XV: «De los debates monográficos», artículos 216 y 217. En mérito de los mismos cualquier grupo parlamentario puede formular la solicitud para su celebración, resolviendo la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, pudiendo concluir el debate con la defensa y ulterior votación de las propuestas de resolución que estimen oportuno formular los grupos.

En concreto, la IV Legislatura celebró siete sesiones de este género, todas ellas, salvo la primera, después de la aprobación del Reglamento vigente. Se trata de las siguientes:

Asunto	Sesión Plenaria	D.SS.	BOAM núm.	Resolución
Política General del Consejo de Gobierno en materia de vivienda.	15/12/95	93	23, de 11/01/96	21/95
Plan General de Ordenación Urbana de la Ciudad de Madrid en el Marco del Plan Regional de Estrategia Territorial.	14/03/97	348	94, de 03/04/97	8/97
Política General del Consejo de Gobierno en materia hospitalaria.	23/05/97	411	109, de 12/06/97	19/97
Política General del Consejo de Gobierno en relación con el Ente Público Radio Televisión Madrid.	21/11/97	500	138, de 04/12/97	32/97
Política General del Consejo de Gobierno en materia Educativa.	08/05/98	626	165, de 28/05/98	7/98
Desarrollo Estratégico de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid.	16/12/98	749	195, de 30/12/98	17/98
Política General del Consejo de Gobierno respecto a la situación económica y de empleo en la Comunidad de Madrid.	12/03/99	784	207, de 25/03/99	3/99

2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

Como es sabido, la Cámara, además de en Pleno, funciona, de acuerdo con un lógico principio de división del trabajo, en Comisiones. Estos órganos funcionales desarrollan una notable labor de preparación del trabajo del Pleno de la Cámara, habiendo adquirido en la práctica un notable protagonismo político, propiciado por la publicidad de sus sesiones.

Su regulación reglamentaria parte de la distinción entre Comisiones permanentes y Comisiones no permanentes, pudiendo ser las primeras legislativas y no legislativas, y las segundas de estudio y de investigación —artículos 62 a 76 del Reglamento—⁵.

Las Comisiones existentes durante la IV Legislatura fueron un total de 31. El elevado número es tributario de la concurrencia de dos períodos nítidamente diferenciados, derivados de la aprobación en 1997 de un nuevo Reglamento, determinante del cambio de sistema durante la Legislatura.

Inicialmente, al amparo del Reglamento de la Asamblea de Madrid de 18 de enero de 1984, la relación de Comisiones —19— fue la siguiente:

- Comisión de Presidencia y Asuntos Institucionales.
- Comisión de Presupuestos y Hacienda.
- Comisión de Administración y Función Pública.
- Comisión de Economía y Empleo.
- Comisión de Política Territorial.
- Comisión de Medio Ambiente.
- Comisión de Salud e Integración Social.
- Comisión de Educación, Cultura y Deportes.
- Comisión de Juventud.
- Comisión de Agricultura y Ganadería.
- Comisión de Igualdad de la Mujer.
- Comisión de Reglamento, Incompatibilidades y Peticiones.
- Comisión de Derechos Humanos.
- Comisión de Medios de Comunicación Social.
- Comisión de Desarrollo Estatutario.
- Comisión de Seguridad Ciudadana.
- Comisión de Vigilancia de las Contrataciones.
- Comisión de Asuntos Europeos.
- Comisión de Realojamiento y la Erradicación del Chabolismo y la Infravivienda en la Comunidad de Madrid.

Con posterioridad, al amparo del Reglamento de 30 de enero de 1997, actualmente en vigor, mediante Acuerdo de la Mesa de 4 de febrero de 1997 se constituyeron las siguientes 10 Comisiones Permanentes Legislativas, cuya

⁵ Sobre el funcionamiento de estos órganos, véase Del Pino Carazo, Ana: «Comparecencias ante las Comisiones de la Asamblea de Madrid», en el número 2 de esta Revista, Diciembre 1999, pp. 155 a 188.

estructura se basa en una identidad del sistema de Comisiones con la estructura departamental del Gobierno —artículo 72.2.a):

- Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado.
- Comisión de Presidencia.
- Comisión de Presupuestos y Hacienda.
- Comisión de Economía y Empleo.
- Comisión de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.
- Comisión de Sanidad y Servicios Sociales.
- Comisión de Educación y Cultura.
- Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Regional.
- Comisión de Mujer.
- Comisión de Juventud.

Junto a las anteriores, y de conformidad con el artículo 72.2.b), como Comisión Permanente No Legislativa, se constituyó la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones, y como Comisión de Investigación, de acuerdo con los artículos 74 y 75, la Comisión de Investigación al objeto de esclarecer el presunto fraude en la venta de gasolina en la Comunidad de Madrid, que celebró un total de 30 sesiones, desde su constitución con fecha de 20 de febrero de 1998 y hasta la culminación de sus trabajos en la sesión de 3 de abril de 1998.

El número total de sesiones celebradas ascendió a la cifra de 694, de las cuales 261 corresponden a las Comisiones organizadas de conformidad con el Reglamento de 1984 y 433 a las establecidas a tenor del vigente Reglamento de 1997. De estas últimas ha de destacarse, por un lado, que 8 sesiones fueron conjuntas y, por otro, que en el seno de la Comisión de Presidencia se constituyó, con fecha de 14 de noviembre de 1996, una Ponencia para analizar las actuaciones perpetradas por grupos violentos, Ponencia creada, por ende, de acuerdo con el sistema del Reglamento de 1984, perviviendo luego tras la modificación de la estructura de Comisiones. Esta Ponencia, desde su constitución, celebró 42 sesiones, la última de las cuales tuvo lugar el 13 de abril de 1999.

Puede apreciarse, frente a las Legislaturas precedentes —con excepción de la I—, la reducción del número de sesiones. Así, la I Legislatura registró 415 sesiones de Comisión, 755 la II y 943 la III. Esta reducción, sin lugar a dudas, es consecuencia de la modificación del ilógico sistema de percepciones económicas de los Diputados, inicialmente articulado sobre la base del devengo de dietas por asistencia a las sesiones de los órganos de la Cámara. Como dijimos en otro lugar, afortunadamente la lógica se impuso y, al amparo del artículo 11.3 del Estatuto de Autonomía, en su redacción vigente, los Diputados perciben una asignación fijada por la Cámara, en los términos que dispone el artículo 20 del Reglamento de 30 de enero de 1997. Esta trascendental modificación, sin menoscabo del desarrollo de las funciones inherentes a la institución, ha comportado un lógico reajuste del número de sesiones, de acuerdo con el calendario cíclico bisemanal que aprueba la Mesa

de la Cámara. Calidad y no cantidad, como es propio de una institución representativa⁶.

3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

La Diputación Permanente es el órgano de continuidad, cuya función esencial es garantizar el funcionamiento de la Cámara cuando ésta hubiere sido disuelta o hubiere expirado su mandato, velando por los poderes de la misma cuando no esté reunida.

El Reglamento de la Asamblea de Madrid disciplina sus principios esenciales en los artículos 79 a 83, delimitando su ámbito temporal, su composición y la designación de sus miembros, el régimen de convocatoria y desarrollo de sus sesiones, sus competencias y el régimen de rendición de cuentas al Pleno.

En el período considerado, y de conformidad con el Acuerdo de la Mesa de la Cámara y de su Junta de Portavoces de 4 de julio de 1995, sobre fijación del número de miembros de la Diputación Permanente, estuvo integrado este órgano –del cual son miembros natos los Diputados que conforman la Mesa– por 29 Diputados, distribuidos por Grupos Parlamentarios según se relaciona:

– Grupo Parlamentario Popular:	15 Diputados.
– Grupo Parlamentario Socialista:	9 Diputados.
– Grupo Parlamentario Izquierda Unida:	5 Diputados.

El Pleno de la Asamblea de Madrid, en sesión extraordinaria celebrada el día 6 de julio de 1995, acordó, a propuesta de la Mesa de la Cámara, y conforme a lo establecido por los artículos 54 y 167 de su Reglamento, designar a los concretos miembros titulares y suplentes de la Diputación Permanente, conforme acredita el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 1, de 24 de julio de 1995.

Debe destacarse que durante la IV Legislatura no se celebraron reuniones de la Diputación Permanente, si bien la Mesa de la misma se reunió en 4 ocasiones, conforme se detalla ulteriormente.

4. La Mesa de la Asamblea de Madrid

La Mesa de la Asamblea de Madrid es el órgano rector de la Cámara, al que corresponden, entre otras significativas funciones, la de calificar y admitir a trámite todos los escritos que se presentan en la misma, así como la de representar colegiadamente a la institución.

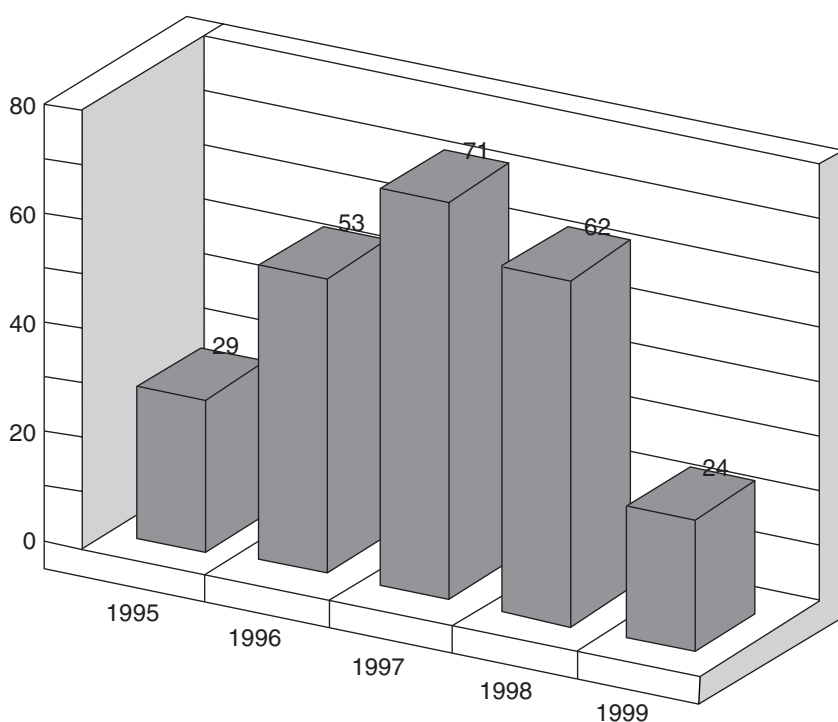
La composición de la Mesa es amplia, lo que favorece la representación de todos los Grupos Parlamentarios presentes en la Cámara, al integrarse por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios.

⁶ Vid. Arévalo Gutiérrez: «La consolidación de una institución representativa», *op. cit.*, pp. 213 a 215.

Su regulación reglamentaria se contiene en los artículos 48 a 57 del Reglamento en vigor⁷.

Durante el período considerado la Mesa de la Asamblea desarrolló una actividad ciertamente notable, siguiendo la línea de las precedentes Legislaturas. Recuérdese, a este respecto, que el total de sesiones durante las tres primeras Legislaturas fue de 589 sesiones, en concreto 169 la I, 195 la II y 225 la III. En la IV Legislatura el número ascendió a 239, debiendo tenerse presente que, como regla general, sus sesiones tuvieron lugar los martes por la mañana, con el detalle anual que se recoge en el siguiente cuadro.

NÚMERO DE SESIONES CELEBRADAS POR AÑO



A las mismas han de sumarse las cuatro sesiones celebradas por la Mesa de la Diputación Permanente durante el mes de junio de 1999, esto es, tras la celebración de las elecciones y hasta la sesión constitutiva de la nueva Cámara.

Los componentes de la Mesa en esta IV Legislatura, de acuerdo con las votaciones celebradas en la sesión constitutiva —de 22 de junio de 1995—, fueron:

- Presidente: Juan Van-Halen Acedo (PP)
- Vicepresidente Primero: Pedro Núñez Morgades (PP)

⁷ Vid. Lucio Gil, Antonio: «La Mesa de la Asamblea de Madrid», en el número 1 de esta Revista, junio 1999, pp. 69 a 104.

- Vicepresidente Segundo: Fernando Abad Bécquer (PSOE)
- Vicepresidente Tercero: Jaime Ramón Ruiz Reig (IU)
- Secretario Primero: Tomás Burgos Beteta (PP)
- Secretario Segundo: Virgilio Cano de Lope (PSOE)
- Secretario Tercero: Esther García Romero-Nieva (PP)

Durante el transcurso de la Legislatura el Ilmo. Sr. Vicepresidente Primero pasó a desempeñar las funciones de Delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid, siendo sustituido en la Mesa por D. Roberto Sanz Pinacho, con fecha de 6 de junio de 1996.

Asimismo, previa renuncia a su condición de Diputado, D. Tomás Burgos Beteta, fue sustituido por D. Roberto Sanz Pinacho con fecha de 21 de marzo de 1996. Como quiera que el meritado Diputado pasó a ocupar el cargo de Vicepresidente Primero en sesión plenaria de 6 de junio de 1996, fue sustituido, en la misma fecha, por la hasta entonces Secretaria Tercera, D.^a Esther García Romero-Nieva, quien, a su vez, al dejar libre dicho puesto en la Mesa, y en la misma sesión plenaria de 6 de junio de 1996, fue sustituida por D.^a Pilar Busó Borus.

No puede cerrarse este epígrafe sin recordar que, por primera vez, un Diputado del Grupo Parlamentario Popular asumía la Presidencia de la Cámara. Así es, a diferencia de la Presidencia de la Comunidad, ocupada las tres primeras Legislaturas por idéntico titular, la Presidencia de la Asamblea ha sido desempeñada en cada Legislatura por una persona distinta. Lo anterior con la peculiaridad de que nunca una misma formación política había repetido Presidencia. En efecto, la I Legislatura fue presidida por Ramón Espinar Gallego, del Grupo Socialista, la II por Rosa Posada Chapado, del Centro Democrático y Social, la III por Pedro Díez Olazábal, del Grupo Izquierda Unida y, finalmente, la IV por Juan Van-Halen Acedo, del Grupo Popular.

5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

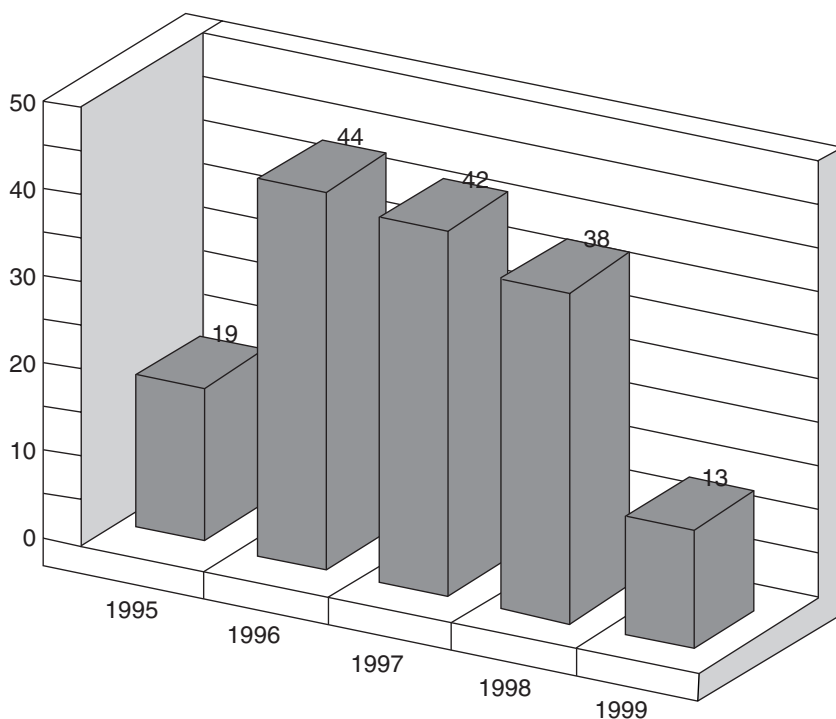
La Junta de Portavoces es un órgano esencialmente político, cuya finalidad es permitir que los grupos parlamentarios, auténticos protagonistas del parlamentarismo contemporáneo, puedan participar en la dirección y organización de los trabajos de la Cámara, especialmente por lo que respecta a la fijación del Orden del Día de las sesiones plenarias.

Su regulación reglamentaria es ciertamente parca, limitándose a establecer su régimen de convocatoria y la distribución de escaños en el salón de sesiones —artículos 77 y 78 del Reglamento—.

Durante el período considerado, la Junta de Portavoces de la Cámara desarrolló una actividad ciertamente intensa, como lo acreditan las 156 sesiones, celebradas, como regla general, los martes por la mañana, después de la reunión de la Mesa de la Cámara. Recuérdese que durante las tres primeras Legislaturas el número de sesiones ascendió a 469, concretamente, 145 la I, 164 la II y 160 la III.

En el siguiente gráfico se sistematizan, por años, las sesiones celebradas por la Junta de Portavoces.

NÚMERO DE SESIONES CELEBRADAS POR AÑO



Los Portavoces de los grupos parlamentarios, de conformidad con el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 25 de junio de 1995, fueron, con sus respectivos Portavoces adjuntos:

- Grupo Popular:
 - ★ Portavoz: Manuel Cobo Vega.
 - ★ Portavoces adjuntos: Cristina Cifuentes Cuencas.
Pío García-Escudero Márquez.
- Grupo Socialista:
 - ★ Portavoz: Jaime Lissavetzky Díez.
 - ★ Portavoz Adjunto: Francisco Cabaco López.
- Grupo Izquierda Unida:
 - ★ Portavoz: Juan Antonio Candil Martín.
 - ★ Portavoz Adjunto: Juan Ramón Sanz Arranz.

Con fecha de 9 de octubre de 1997, y en virtud del pertinente Acuerdo de la Mesa, a solicitud del Grupo Parlamentario Izquierda Unida, D. Ángel Pérez Martínez asumió la Portavocía de dicha formación.

6. Los Senadores en representación de la Comunidad de Madrid

Para concluir este apartado, y aunque no se trata del funcionamiento de los órganos de la Cámara, sino de la participación de la Comunidad de Madrid en la composición del órgano estatal de representación territorial, hemos de dar noticia de los Senadores designados en representación de la Comunidad.

La Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 69.5 de la Constitución, designa, en función del porcentaje de población, un total de cinco Senadores.

Los Senadores designados en la IV Legislatura fueron:

- Excmo. Sr. D. Pío García-Escudero Márquez.
- Excmo. Sr. D. Pedro Luis Calvo y Poch.
- Excmo. Sr. D. Luis María Huete Morillo.
- Excma. Sra. D.^a Dolores García-Hierro Caraballo.
- Excmo. Sr. D. José Luis Nieto Cicuéndez.

A lo largo de la Legislatura D.^a Dolores García-Hierro Caraballo, que renunció a su acta de Diputada al tomar posesión de su escaño en el Congreso de los Diputados, fue sustituida por D. Jaime Lissavetzky Díez.

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA

1. La actividad legislativa en cifras

La IV Legislatura de la Asamblea de Madrid, respecto de sus predecesoras, ha registrado una producción normativa ciertamente notable, elevándose el número total de leyes aprobadas a 94, frente a las 44 de la I Legislatura, las 37 de la II y las 57 de la III. Me remito a otro estudio para el análisis comparativo de dicha producción en el marco autonómico, limitándome aquí a significar que, cuantitativamente, y con idéntico número de leyes que Navarra, dicha actividad es la más intensa de todos los Parlamentos autonómicos durante su IV Legislatura. En cifras globales, computada la etapa preautonómica, en su caso, el volumen de leyes aprobadas, 236, sitúa a la Comunidad de Madrid en el grupo de Parlamentos con un mayor índice de actividad, junto a Cataluña y la de mayor producción normativa, Navarra⁸.

No vamos aquí a reproducir la relación de leyes aprobadas, remitiéndonos también a un estudio anterior publicado en esta misma Revista⁹.

⁸ Vid. Arévalo Gutiérrez: «La fuerza de la ley de las leyes emanadas de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en Cortes. *Anuario de Derecho Parlamentario*, número 9, 2000, pp. 61 a 113. En la última de las páginas de referencia se ofrece un cuadro comparativo de actividad cerrado a 22 de febrero de 2000.

⁹ Cfr. Arévalo Gutiérrez: «Las Leyes de la Asamblea de Madrid», en Asamblea, número 1, junio 1999, pp. 147 a 188; en concreto pp. 180 a 188.

Mayor trascendencia tiene entrar en el análisis de dichas disposiciones, a efectos de determinar su incidencia en el ordenamiento jurídico de la Comunidad de Madrid. En este orden de ideas, las 94 leyes pueden sistematizarse como sigue:

– Leyes de Presupuestos de la Comunidad:	4
– Leyes de acompañamiento:	3
– Leyes de modificación de otras anteriores:	17
– Leyes de carácter económico (concesión de suplementos de créditos, de créditos extraordinarios, de otorgamiento de avales, delimitación de ayudas, autorización de suscripción y adquisición de acciones, transacción y disposición de inmuebles):	15
– Leyes de creación y regulación de Tasas y Precios Públicos:	2
– Leyes de creación de órganos de relevancia: estatutaria (Defensor del Menor y Cámara de Cuentas):	2
– Leyes de creación, reconocimiento y regulación de Universidades y su Consejo Social:	4
– Leyes de creación de organismos autónomos, agencias, consejos asesores e institutos regionales:	12
– Leyes de creación y regulación de Colegios Profesionales, Cámaras, Cooperativas y Fundaciones:	8
– Leyes en materia de urbanismo y vivienda:	4
– Leyes de ordenación sectorial:	19
– Leyes de fomento de actividades:	2
– Leyes de creación de Parques Regionales:	1
– Leyes de adecuación a la normativa estatal básica:	1

2. Resumen de las leyes sustantivas más significativas

De dicho conglomerado normativo, y por lo que se refiere a las que podríamos llamar leyes sustantivas, cabe destacar las siguientes cinco normas:

- Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

La Institución del Defensor del Menor fue creada en la Comunidad de Madrid por la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, recogiendo experiencias de otros Comisionados parlamentarios creados para velar por el respeto de los derechos de los menores de edad. Así, en el marco del Derecho comparado cabe hacer mención del Ombudsman de los Niños en Suecia, creado en 1973, el Mediador para la Infancia en Noruega, creado en 1982, y el Abogado de Menores de Dinamarca, así como las experiencias de diferen-

tes países como el Reino Unido, Bélgica o Austria y, fuera de Europa, Israel, Nueva Zelanda, Canadá o Costa Rica. Todo ello sin perder de vista, en nuestra propia tradición, precedentes como el de los Creadores de Huérfanos, creados en Valencia en 1337, o, ya en nuestros días, el Adjunto al Síndico de Agravios de Cataluña para la defensa de los derechos de los menores, creado por Ley de la Generalidad 12/1989, de 14 de diciembre.

Presupuesto el establecimiento de la institución, la Ley 5/1996, de 8 de julio, vino a conferir a la misma su concreto estatuto jurídico, permitiendo así su plena operatividad.

La disciplina concreta de la institución parte del modelo estatal del Defensor del Pueblo, dividiéndose la Ley en seis Títulos, el primero de los cuales se dedica a los aspectos relativos al estatuto jurídico. Especialmente significativo resulta el catálogo de competencias del Defensor, a fin de dotarle de versatilidad suficiente para que sus actuaciones revistan tanto un carácter preventivo como de intervención ante las situaciones de vulneración de derechos. El Título segundo y el tercero asumen un alto contenido técnico, al dedicarse a regular el procedimiento y las resoluciones. El Título cuarto establece las acciones de prevención y orientación que deben formar parte medular del quehacer de la institución, para no verse confundida con un mera oficina de quejas y reclamaciones. El Título quinto de la Ley establece las características del Informe Anual a la Asamblea, así como las condiciones de su realización. Por último, el Título sexto establece la organización, determinando los medios materiales y personales precisos para su buen funcionamiento, así como la existencia de un Consejo Técnico que, con carácter consultivo, ofrecerá una aportación altamente cualificada y objetiva para la toma de decisiones. La Ley termina con las disposiciones adicionales que, entre otros extremos, fijan previsiones de desarrollo reglamentario.

— Ley 12/1996, de 19 de diciembre, de Ayudas a las Víctimas del Terrorismo.

Como es bien sabido, el régimen general de responsabilidad de la Administración no incluye los supuestos de daños causados como consecuencia de atentados terroristas, habida cuenta de que falta un elemento esencial para su válida constitución como relación jurídica, cual es que el daño o la lesión sean imputables a la Administración. Por ende, sólo cabe una «autoimputación» por parte de la Administración, esto es, que la misma voluntariamente asuma dichos daños, repercutiéndolos en la sociedad.

En este orden de ideas, la Ley considerada constituye la plasmación de la solidaridad de la Comunidad de Madrid con las víctimas del terrorismo, a efectos de paliar los daños ocasionados indiscriminadamente por los atentados, siguiendo la pauta, en sus respectivos territorios, de la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco, y dictándose al amparo de los títulos competenciales que la Comunidad ostenta en materia de asistencia social, vivienda, sanidad e higiene y coordinación hospitalaria y fomento del desarrollo económico.

En cuanto al contenido de la Ley, el Capítulo I (disposiciones generales), concibe las ayudas como subsidiarias con respecto a las de cualesquiera otros

organismos; atribuye a las mismas carácter individualizado y establece su cobertura presupuestaria.

Las líneas de ayudas reguladas por la Ley son las siguientes: asistencia sanitaria, incluida la atención psicológica especializada y psicopedagógica (Capítulo II); ayuda de estudio, transporte, comedor y residencia (Capítulo III); ayudas a daños materiales (Capítulo IV), referidos, bien a la vivienda habitual, en cuyo caso cabe distinguir entre la reparación de los daños, el alojamiento provisional y el cambio de vivienda (Sección 2.a); o bien, al resto de los bienes (Sección 3.a); ayudas a empresas y comercios (Capítulo V); y ayudas extraordinarias (Capítulo VI). Las disposiciones sobre requisitos y procedimiento (Capítulo VII) han buscado la mayor simplicidad posible. La aprobación y tramitación de las ayudas se atribuye a la Consejería competente en el ámbito material al que se refiere la ayuda solicitada.

— Ley 27/1997, de 26 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid.

Ha de recordarse, presupuesto el arco delimitado por el artículo 157.1.b) de la Constitución y el artículo 7 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que la Comunidad de Madrid reguló la materia inicialmente por medio de la Ley 5/1986, de 25 de junio, reguladora de las Tasas de la Comunidad de Madrid.

Dicha regulación, en orden a adoptarla a las reformas operadas en 1989 en la legislación estatal, en cuya virtud se restringió el concepto de tasa y se segregó del mismo el de precio público, fue sustituida por la Ley 1/1992, de 12 de marzo, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid.

Dicha normativa sufrió el impacto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, que declaró parcialmente la inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley estatal de Tasas y Precios Públicos. Lo anterior obligó a modificar parcialmente la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, mediante la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, dando nueva redacción al artículo 7.1, el cual introduce un concepto nuevo de tasa autonómica. Este cambio en la legislación estatal, habida cuenta de que la potestad tributaria que el artículo 133 de la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas ha de ajustarse a la citada Ley Orgánica de Financiación, obligó a la Comunidad de Madrid a reformar su Ley 1/1992, teniendo en cuenta tanto el nuevo concepto de tasa autonómica como la doctrina del Tribunal Constitucional. La conjunción y relevancia de ambos factores, en orden a salvaguardar la seguridad jurídica de los obligados al pago determinó que se considerara oportuno la promulgación de una Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, Ley que se estructura en cuatro títulos. En el primero se esbozan las disposiciones generales aplicables a las tasas y a los precios públicos. El segundo y el tercero se ocupan, respectivamente, de las normas comunes y del régimen jurídico de cada una de las tasas en particular. El último, además de brindar un nuevo concepto de precio público, fija sus elementos a título orientativo, ya que su establecimiento y regulación no están amparados por la reserva de Ley. Este título

obedece a una doble finalidad: de un lado, sirve como ley marco de referencia para reordenar cada una de las categorías existentes; de otro, vela por la seguridad jurídica del ciudadano, al objeto de que conozca las disposiciones comunes que son aplicables a tales prestaciones.

— Ley 3/1999, de 20 de marzo, de ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Recogiendo la línea marcada por otras Comunidades Autónomas, como las de las Islas Baleares o la de Cataluña, y el Estado, a través de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de asistencia jurídica al Estado e Instituciones públicas, se estimó oportuno que, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario, la Comunidad de Madrid regulara en una norma con rango de Ley la ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad, en el ejercicio de su potestad de autoorganización reconocida en el artículo 37 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en la redacción conferida por la Ley Orgánica de 7 de julio de 1998.

El punto de partida de la Ley es el artículo 447.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985, conforme al cual «la representación y defensa de las Comunidades Autónomas... corresponderán a los Letrados que sirvan en los servicios jurídicos de dichas Administraciones públicas, salvo que designen Abogado colegiado que les represente y defienda»; a lo que añade que «los Letrados integrados en los Servicios Jurídicos del Estado podrán representar y defender a las Comunidades Autónomas en los términos que se establecerán reglamentariamente». Esta norma fue complementada por la citada Ley 52/1997, que prevé la suscripción del oportuno convenio entre el Gobierno de la Nación y el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Se reconoce la posibilidad de que los Letrados de los Servicios Jurídicos de la Comunidad asuman la representación y defensa de autoridades, funcionarios y empleados de la Comunidad y de sus organismos y entidades públicas, pero se somete a los requisitos de que se trate de procedimientos que se sigan por razón de actos u omisiones relacionados directa e inmediatamente con el ejercicio de sus respectivas funciones, exista coincidencia de intereses entre la Comunidad y la autoridad, funcionario o empleado y se obtenga previa autorización del Director General de los Servicios Jurídicos, a propuesta del titular del centro correspondiente. Queda a salvo, evidentemente, el derecho del sujeto a optar por encomendar su representación y defensa técnica a quien merezca su confianza y considere más adecuado, en uso del derecho que le reconoce el artículo 24.2 de la Constitución.

Se consolida el Cuerpo de Letrados de la Comunidad de Madrid, cuyos integrantes cubrirán, con carácter exclusivo, los puestos de trabajo de asesoría, representación y defensa propios de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de habilitaciones de carácter provisional.

Cabe destacar la dependencia orgánica de los Servicios Jurídicos en las distintas Consejerías de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, siguiendo el ejemplo de los Servicios Jurídicos del Estado, en virtud de la Ley 52/1997, y de la Intervención General de la propia Comunidad de Madrid. En ambos casos se

ha suprimido la anterior distinción entre dependencia orgánica del departamento y funcional del centro directivo, reforma que se traslada a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid. Con ello se aspira a obtener una mayor eficacia en la dirección y funcionamiento de los Servicios Jurídicos, sin perder la cercanía de los mismos a las Consejerías en las que prestan sus servicios.

En orden a la disposición de la acción procesal, la Ley respeta el vigente régimen jurídico derivado de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (ars. 21.1), v) y x), y 41.k)), y la Ley 1/1984, de 19 de enero, de Administración Institucional (art. 10.1.d)), si bien se admite que el Director General de los Servicios Jurídicos pueda acordar el ejercicio de acciones en casos de urgencia, poniéndolo en conocimiento del órgano legitimado, que decidirá lo que proceda, y someter a su autorización el ejercicio o no sostenimiento de recursos. En su función asesora, los Letrados se atendrán al principio de libertad de conciencia e independencia profesional.

Por lo que se refiere al régimen de notificaciones, citaciones, emplazamiento y demás actos de comunicación procesal, la exención de depósitos y cauciones, tasación de costas, suspensión del curso de los autos y fuero territorial de los entes públicos se hace una remisión a la legislación estatal, contenida en la citada Ley 52/1997. La disposición adicional cuarta de dicha Ley invoca, al respecto, la competencia estatal en materia de legislación procesal que consagra el artículo 149.1.6. de la Constitución, y dispone que los preceptos que cita, relativos a las materias expresadas, serán de aplicación a las Comunidades Autónomas y entidades públicas dependientes de ellas.

De dichas previsiones, conforme a la personalidad jurídica propia que corresponde a la Cámara, queda excluida la Asamblea de Madrid, cuya defensa está encomendada estatutariamente a un Cuerpo de funcionarios propio, el de Letrados de la Asamblea de Madrid.

— Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

Las Comunidades Autónomas, como es sabido, pueden crear sus propios órganos fiscalizadores de cuentas. Así lo prevé la Comunidad de Madrid en el artículo 44 de su Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de las funciones inherentes al Tribunal de Cuentas del Reino, de acuerdo con lo establecido por los artículos 136 y 153.d) de la Constitución.

La Cámara de Cuentas se configura como órgano dependiente de la Asamblea, si bien dotado de independencia en el ejercicio de funciones. Esta independencia funcional se acompaña de la correspondiente autonomía organizativa y presupuestaria.

La Ley determina como función principal de la Cámara de Cuentas la fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público de la Comunidad de Madrid, velando por la adecuación de la misma a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia. Asimismo, en cuanto órgano de fiscalización externa de toda la actividad económica-financiera y contable del sector público, corresponderá también a la Cámara de Cuentas

fiscalizar las subvenciones, créditos y ayudas otorgadas con cargo a los presupuestos del sector público, la fiscalización de los contratos celebrados por las entidades que integran el sector público de la Comunidad, la situación y variación de su patrimonio, la fiscalización de los créditos extraordinarios, suplementos, incorporaciones y otras modificaciones presupuestarias, y otras que expresamente la Ley le atribuye o que le delegue el Tribunal de Cuentas.

El ámbito subjetivo de actuación de la Cámara de Cuentas es el sector público de la Comunidad de Madrid.

3. El Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997

En sesión plenaria de 30 de enero de 1997 la Cámara se dotó de una nueva norma reguladora de su organización y funcionamiento internos, publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 82, de 31 de enero de 1997.

El nuevo Reglamento, aprobado de forma un tanto apresurada y sin haberse solicitado el parecer de los Servicios Jurídicos de la Cámara, es un texto extenso y detallista, conformado por 245 artículos, dos Disposiciones adicionales, tres transitorias, tres derogatorias y dos finales. Los 245 artículos se agrupan en títulos, hasta un total de 23, computado el Título Preliminar. Algunos de los títulos, concretamente el II, el IV, el VI, el VII, el X, el XI, el XIII, el XIV, el XIX y el XX se dividen en Capítulos, estructurándose determinados Capítulos en Secciones.

En su conjunto, y no obstante algunos defectos detectables a simple vista, el Reglamento mejora la disciplina hasta entonces vigente, incorporando el contenido de algunas normas interpretativas previamente en vigor. No obstante, no pude dejar de indicarse que su vocación detallista en extremo introduce algunas rigideces ajenas a la ductilidad inherente a la vida parlamentaria.

De su contenido sustantivo ha de destacarse que se potencian los instrumentos de control-fiscalización, aunque su reforzamiento nunca es suficiente. Y es que en los mismos reside hoy, sin lugar a dudas, la propia operatividad de la institución parlamentaria.

Finalmente, no pude dejar de hacerse referencia a la singular Transitoria Tercera, cuya mera lectura produce sonrojo. Afortunadamente, en un Estado de Derecho los Tribunales ya han tenido ocasión de ponderar su exacta virtualidad que, en ningún caso, puede servir de cobertura para la convalidación de actos nulos de pleno derecho anteriores a su entrada en vigor.

V. LAS INICIATIVAS TRAMITADAS EN LA IV LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA DE MADRID

Nos remitimos al siguiente cuadro, elaborado por el Negociado de Actividad Parlamentaria y Archivo, cuya mera consideración da una idea de la intensa actividad desarrollada por la Cámara, notablemente superior a la de las Legislaturas precedentes.

IV LEGISLATURA – ACTIVIDAD PARLAMENTARIA (Junio 1995/Mayo, 1999) Cuadro resumen de actividad parlamentaria desglosado por iniciativas									
Iniciativas	Presentadas	Tramitadas		Decaídas		No admitidas	Transformadas	Retiradas	
Proyectos de ley	99	95		2		–	–	2	
Prop. de ley	12	Aprob.: 2	Rechaz. Toma en consid.: 4	5		–	–	1	
Prop. no de ley	223	Aprob.: 63	Rechaz.: 75	34		2	–	49	
		138							
Interpelaciones	150	48		35		1	44	22	
Mociones	46	Aprob.: 21	Rechaz.: 25	–		–	–	–	
		46							
Comparecencias	2.413	Pleno: 78	Comis.: 1.219	Pleno: 68	Comis.: 741	35	–	272	
		1.297		809					
P. orales Pleno	1.029	652		23		2	286	66	
P. orales Comisión	743	140		46		7	544	6	
Preguntas escritas	5.192	4.574		501		22	82 (Calificadas como PI) 1 (Calificadas como PCOC)	12	
P. de Información	1.636	1.223		238		5	164 (Calificadas como PE)	6	
TOTAL	11.543	8.219		1.693		74	1.121	436	

V

DOCUMENTACIÓN

Las Mociones en la Asamblea de Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. ANÁLISIS DE LA PRESENTACIÓN DE LA MOCIÓN Y SUS TRÁMITES SUBSIGUIENTES. 1. Año 1997. 2. Año 1998. 3. Año 1999. 4. Año 2000. III. RELACIÓN DE MATERIAS. IV. SUSTANCIACIÓN DE LAS MOCIONES EN EL PLENO DE LA CÁMARA. 1. Información acerca de la presentación de enmiendas. 2. Intervenciones de los Grupos Parlamentarios. 3. Presentación de correcciones técnicas o gramaticales, de errores o enmiendas transaccionales. 4. Debate subsiguiente a la tramitación de las enmiendas. 4. Incidentes. 5. Votación. V. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene por objeto el análisis de las mociones en el ámbito de la Asamblea de Madrid, al que se circunscribe¹. El período del estudio

* Letrada. Directora de Análisis y Documentación de la Asamblea de Madrid.

** Jefa del Negociado de Actividad Parlamentaria y Archivo de la Asamblea de Madrid.

¹ *Cfr.*, no obstante, los siguientes artículos de los Reglamentos parlamentarios españoles: Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, artículo 184; Reglamento de Senado, Texto Refundido, de 3 de mayo de 1994; artículos 56 bis 7 y 8, 166.2, 173.2, 174 a 181 y 182, desarrollados por la Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre tramitación de las mociones, de 7 de noviembre de 1993 y la Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre tramitación de las Mociones, de 7 de noviembre de 1993 y la Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre tramitación de las Mociones consecuencia de interpelación, de 30 de noviembre de 1993; véanse además el Reglamento del Parlamento de Andalucía, de 26 de mayo de 1995: artículo 154; Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997: artículos 186 y 187 y Resolución de la Presidencia de las Cortes, de 11 de noviembre de 1996, sobre votación de las Propositiones No de Ley y Mociones; Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997: artículos 208 y 209; Reglamento del Parlamento de Canarias, de 17 de abril de 1991: artículo 154; Reglamento del Parlamento de Cantabria, de 5 de marzo de 1999: artículo 151; Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 16 de octubre de 1997: artículo 118; Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de 24 de febrero de 1990: artículo 149; Reglamento del Parlamento de Cataluña, Texto Refundido de 20 de octubre de 1987: artículos 126, 130 y 131; Reglamento del Parlamento de Galicia, de 14 de julio de 1983: artículo 193: artículo 151; Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, de 4 de junio de 1986: artículos 153 y 154, Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de 14 de abril de 1988: artículos 145, 168 a 170; Reglamento del

comprende el plazo que media desde la entrada en vigor del vigente Reglamento —aprobado por el Pleno de la Cámara el día 30 de enero de 1997, publicado en el *BOAM* núm. 82, de 31 de enero de 1997—, hasta el día 1 de junio de 2000. El examen de las mociones incluye desde la fecha de su presentación continuando con la calificación por la Mesa, la inclusión en el orden del día, las eventuales enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios, su correspondiente tramitación en el Pleno de la Cámara y su publicación final, tanto si fueron aprobadas, total o parcialmente, como si fueron rechazadas. Por ello, dividiremos el estudio comenzado con un análisis previo de la presentación y los trámites subsiguientes a las mociones (art. 203 apartados 1 a 5, ambos inclusive, del Reglamento) hasta la presentación de enmiendas (II) y, por otro lado, afrontaremos el breve examen de las materias objeto de las mociones (III); y finalizaremos con el análisis de su sustanciación de la iniciativa en el Pleno de la Cámara (IV) (art. 203.6 y 207 del mismo Texto legal) y la Bibliografía (V).

Con el presente estudio consideramos puede, pues, tenerse una clara visión de los precedentes y prácticas que van constituyéndose en torno a esta iniciativa. Su carácter, eminentemente práctico y su utilidad, nos llevarán

Parlamento de Navarra, de 2 de febrero de 1985: artículos 183 y 192 a 194; Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 27 de febrero de 1987: artículos 119 y 127; Reglamento de Parlamento Vasco, de 11 de febrero de 1983: artículos 97, 138 y 163; y, Reglamento de las Cortes Valencianas, de 30 de junio de 1994: artículo 145.

El análisis histórico de los textos parlamentarios españoles nos permite concluir que las mociones aparecen, por primera vez, en los Reglamentos de las Cortes; así en la Cámara Baja la regulación de las denominadas por entonces proposiciones se hace en los Reglamentos de 1810 (Capítulo V, 1 a 18), de 4 de septiembre de 1813 (arts. 86 a 96); de 29 de junio de 1821 (98 a 112). El posterior Reglamento de 14 de febrero de 188 introdujo el término de mociones aproximándose a la vigente (art. 121); sin embargo, los Reglamentos de 1 de diciembre de 1854 (art. 116); 5 de agosto de 1873 (art. 127), y de 24 de mayo de 1918 (art. 170) volvería a la anterior terminología. Los Reglamentos de 5 de enero de 1943, 22 de julio de 1967 y 15 de noviembre de 1971 admitieron la figura de los «ruegos», si bien, no pueden en ningún caso equipararse a las mociones. Será con el Reglamento Provisional de 13 de febrero de 1977 (art. 127) cuando se volverá al término de mociones empleado en la actualidad. Por su parte, en la Cámara Alta el primer texto en admitir las mociones sería el Reglamento para el Gobierno Interior del Senado, de 30 de junio de 1871, cuyo artículo 189 las denominaba proposiciones, manteniéndose con la misma terminología en el artículo 184 del Reglamento del Senado, de 16 de mayo de 1918. El Reglamento Provisional de Senado, de 18 de octubre de 1977, las reconocería en el artículo 136.6, bajo la denominación de Propositiones no de ley, para, finalmente, gracias al artículo 173.2 del Reglamento de 26 de mayo de 1982, incorporar el término de moción, a las que se dedicarían los subsiguientes artículos 174 a 181.

Asimismo, téngase en cuenta los artículos 157 a 160 del Reglamento del Senado de la República de Italia, 110 a 114 del Reglamento de la Cámara de Diputados de la República de Italia; 76 y 33 de los Reglamentos de la Cámara de Representantes y del Senado del Reino de Bélgica, respectivamente; el artículo 51 del Reglamento del *Storting* del Reino de Noruega; o el artículo 24 del Reglamento del *Folketing* del Reino de Dinamarca. Por contra, esta iniciativa no se contiene en el extensísimo Reglamento de la Asamblea de la República de Portugal; además, en los Reglamentos del *Bundestag* y *Bundesrat* de la República de Alemania (Anexo V, III, 9 y artículo 26 respectivamente), así como en los Reglamentos del Senado y la Asamblea Regional de la República de Francia (arts. 83 y 135 respectivamente) expresamente se reseña que no cabe la presentación de mociones subsiguientes a interpellaciones. Finalmente, en el caso de los Reglamentos Parlamentarios de las dos Cámaras del Reino de Gran Bretaña se alude a numerosos tipos de *motions*, si bien en relación con esta iniciativa es difícil efectuar paralelismos en sentido estricto.

sucesivamente al estudio análogo de otras iniciativas parlamentarias en los números ulteriores de la Revista.

II. ANÁLISIS DE LA PRESENTACIÓN DE LA MOCIÓN Y SUS TRÁMITES SUBSIGUIENTES (Art. 203.1 a 5 RAM)

Dispone *ad litteram* el artículo 203 del Reglamento de la Asamblea, precepto que contiene el régimen de las mociones.

- «1. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción a través de la cual se formulen propuestas de resolución a la Asamblea.
2. El Grupo Parlamentario interpelante o aquél al que pertenezca el Diputado firmante de la misma deberá presentar la moción al día siguiente de la sustanciación de aquella² en el Pleno.
3. La Mesa procederá a la calificación, resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite y decisión de la tramitación de la moción presentada, admitiéndola a trámite únicamente si su contenido resulta congruente con la interpelación previa.
4. La moción será incluida en el orden del día de la sesión plenaria siguiente a aquella³ en que se haya sustanciado la interpelación previa.
5. Los Grupos Parlamentarios podrán presentar enmiendas a las⁴ moción, mediante escrito dirigido a la Mesa hasta el día anterior⁵ al de la sesión plenaria en la que aquella⁶ haya de debatirse y votarse [...]

Las mociones que se han presentado son las que seguidamente se relacionan siguiendo correlativamente los años y, dentro de ellos, su presentación:

1. AÑO 1997

1. MOCIÓN 1/1997 (R. núm. 970) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA

Subsiguiente a la Interpelación 5/1996 (R. núm. 780), sobre política general del Consejo de Gobierno en torno a las medidas a adoptar para la promoción, fomento y desarrollo de los jóvenes creadores en la Comunidad de Madrid.

- Interpelación 5/1996, sustanciada en la sesión plenaria del día 13 de febrero de 1997.
- Fecha de presentación de la Moción: día 14 de febrero de 1997 (R. núm. 970).

² Debería decir: *aquella*.

³ Debería decir: *aquella*.

⁴ Debería decir: *la*.

⁵ El anterior Reglamento de la Asamblea de 18 de enero de 1984, posibilitaba la presentación hasta las seis horas antes del comienzo de la sesión plenaria (*ex art. 144.2*).

⁶ Debería decir: *aquella*.

- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 18 de febrero de 1997: Calificación y admisión a trámite (BOAM núm. 86, de 27 de febrero de 1997, págs. 3040 y 3041).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 18 de febrero de 1997: Inclusión en la sesión plenaria a celebrarse el 20 de febrero de 1997, siguiente a la de la sustanciación de la I 5/1996.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha 19 de febrero de 1997 (R. núm. 1035), 7 enmiendas.
- Resolución: 2/1997 - APROBADA en la sesión plenaria de 20 de febrero de 1997 (DSAM. núm. 329, de 20 de febrero de 1997, págs. 8716 a 8719).
- Publicación de la Resolución: BOAM núm. 87, de 6 de marzo de 1997, págs. 3125 y 3126.

2. *MOCIÓN 2/1997 (R. núm. 1129) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA*

Subsiguiente a la Interpelación 3/1997 (R. núm. 283), referida al resultado de los estudios de viabilidad realizados en la Comunidad de Madrid sobre la ampliación de la Red de Cercanías, tanto en lo referente a la extensión de las líneas existentes, como en lo referente al desarrollo de nuevas líneas.

- Interpelación 3/1997, sustanciada en la sesión plenaria del día 20 de febrero de 1997.
- Fecha de presentación de la Moción: día 21 de febrero de 1997 (R. núm. 1129).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 4 de marzo de 1997: Calificación y admisión a trámite (BOAM núm. 87, de 6 de marzo de 1997, págs. 3128 y 3129).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 4 de marzo de 1997: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 6 de marzo de 1997, siguiente a la de la sustanciación de la I 3/1997.
- Enmiendas presentadas: No se presentaron.
- Resolución: 4/1997. Aprobada en la sesión plenaria de 6 de marzo de 1997 (DSAm. núm. 338, de 6 de marzo de 1997, págs. 8947 a 8950).
- Publicación de la Resolución: BOAM núm. 91, de 20 de marzo de 1997, pág. 3281.

3. *MOCIÓN 3/1997 (R. núm. 2327) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA*

Subsiguiente a la Interpelación 19/1996 (R. núm. 2962), sobre política general del Consejo de Gobierno en materia de transferencias educativas en los niveles no universitarios.

- Interpelación 19/1996, sustanciada en la sesión plenaria del día 10 de abril de 1997.

- Fecha de presentación de la Moción: día 11 de abril de 1997 (R. núm. 2327).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 15 de abril de 1997: Calificada y admitida a trámite (BOAM núm. 99, de 18 de abril de 1997, págs. 3626 y 3627).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 15 de abril de 1997: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 17 de abril de 1997, siguiente a la de la sustanciación de la I 19/1996.
- Enmiendas presentadas: No se presentaron.
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 17 de abril de 1997 (DSAM. núm. 379, de 17 de abril de 1997, págs. 10087 a 10092).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: BOAM núm. 104, de 8 de mayo de 1997, pág. 3857.

4. *MOCIÓN 4/1997 (R. núm. 3243) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA*

Subsiguiente a la Interpelación 10/1997 (R. núm. 1215), relativa a política general del Consejo de Gobierno sobre planes y líneas de actuación con respecto al sector del libro, con especial incidencia en la elaboración de una Ley del Libro de la Comunidad de Madrid.

- Interpelación 10/1997, sustanciada en la sesión plenaria del día 14 de mayo de 1997.
- Fecha de presentación de la Moción: **día 16 de mayo de 1997** (R. núm. 3243), **se presenta, pues, no al día siguiente como estipula el artículo 203.2 del Reglamento, sino dos días después.**
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 20 de mayo de 1997: Calificada y admitida a trámite (BOAM núm. 106, de 22 de mayo de 1997, páginas 3924 y 3925).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 20 de mayo de 1997: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 22 de mayo de 1997, siguiente a la de la sustanciación de la I 10/1997.
- Enmiendas presentadas: Por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha 21 de mayo de 1997 (R. núm. 3438), 5 enmiendas.
- Resolución: 17/1997. Aprobada en la sesión plenaria de 22 de mayo de 1997 (DSAM. núm. 410, de 22 de mayo de 1997, págs. 10882 a 10888).
- Publicación de la Resolución: BOAM núm. 109, de 12 de junio de 1997, págs. 4013 y 4014.

5. *MOCIÓN 5/1997 (R. núm. 3244) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA*

Subsiguiente a la Interpelación 42/1996 (R. núm. 3244), relativa a política general del Consejo de Gobierno sobre los programas de reducción del daño, especialmente al programa de metadona.

- Interpelación 42/1996, sustanciada en la sesión plenaria del día 14 de mayo de 1997.
- Fecha de presentación de la Moción: **día 16 de mayo de 1997** (R. núm. 3244), **se presenta, pues, no al día siguiente como estipula el artículo 203.2 del Reglamento, sino dos días después.**
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 20 de mayo de 1997: Calificada y admitida a trámite (BOAM núm. 106, de 22 de mayo de 1997, págs. 3924 y 3925).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 20 de mayo de 1997: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 22 de mayo de 1997, siguiente a la de la sustanciación de la I 42/1996.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario, con fecha de 21 de mayo de 1997 (R. núm. 3439), 1 enmienda.
- Resolución: 18/1997. Aprobada en la sesión plenaria de 22 de mayo de 1997 (DSAM. núm. 410, de 22 de mayo de 1997, págs. 10888 a 10893).
- Publicación de la Resolución: BOAM núm. 109, de 12 de junio de 1997, pág. 4014.

6. *MOCIÓN 6/1997 (R. núm. 3502) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA*

Subsiguiente a la Interpelación 48/1996 (R. núm. 5705), relativa a política general del Consejo de Gobierno sobre el uso de la Informática en el Tratamiento de Datos Personales por la Comunidad de Madrid.

- Interpelación 48/1996, sustanciada en la sesión plenaria del día 22 de mayo de 1997.
- Fecha de presentación de la Moción: día 23 de mayo de 1997 (R. núm. 3502).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 27 de mayo de 1997: Calificada y admitida a trámite (BOAM núm. 107, de 29 de mayo de 1997, págs. 3950 y 3951).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 27 de mayo de 1997: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 5 de junio de 1997, siguiente a la de la sustanciación de la I 48/1996.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha de 4 de junio de 1997 (R. núm. 3934), 1 enmienda.
- Acuerdo del Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 5 de junio de 1997 (DSAM. núm. 419, de 5 de junio de 1997, págs. 11112 a 11118).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: BOAM núm. 111, de 19 de junio de 1997, pág. 4098.

7. *MOCIÓN 7/1997 (R. núm. 3503) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO DE IZQUIERDA UNIDA*

Subsiguiente a la Interpelación 4/1997 (R. núm. 349), sobre política general del Consejo de Gobierno en materia aeroportuaria en la Comunidad de Madrid.

- Interpelación 4/1997, sustanciada en la sesión plenaria del día 22 de mayo de 1997.
- Fecha de presentación de la Moción: día 23 de mayo de 1997 (R. núm. 3503).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 27 de mayo de 1997: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 107, de 29 de mayo de 1997, págs. 3950 a 3952).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 27 de mayo de 1997: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 5 de junio de 1997, siguiente a la de la sustanciación de la I 4/1997.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha de 4 de junio de 1997 (R. núm. 3935), 1 enmienda.
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 5 de junio de 1997 (DSAM. núm. 419, de 5 de junio de 1997, págs. 11118 a 11125).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: *BOAM* núm. 111, de 19 de junio de 1997, pág. 4098).

8. *MOCIÓN 8/1997 (R. núm. 6524) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA*

Subsiguiente a la Interpelación 14/1997 (R. núm. 2618), sobre política general de atención a los minusválidos psíquicos en la Comunidad de Madrid, con especial referencia a las subvenciones y conciertos con entidades privadas.

- Interpelación 14/1997, sustanciada en la sesión plenaria del día 16 de octubre de 1997.
- Fecha de presentación de la Moción: día 17 de octubre de 1997 (R. núm. 6524).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 21 de octubre de 1997: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 130, de 23 de octubre de 1997, págs. 4804 y 4805).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 21 de octubre de 1997: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 23 de octubre de 1997, siguiente a la de la sustanciación de la I 14/1997.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha de 22 de octubre de 1997 (R. núm. 6614), 1 enmienda; por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, con la misma fecha (R. núm. 6613): 2 enmiendas.
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 23 de octubre de 1997 (DSAM. núm. 469, de 23 de octubre de 1997, págs. 12645 a 12648).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: *BOAM* núm. 133, de 13 de noviembre de 1997, págs. 6248 y 6249.

9. *MOCIÓN 9/1997 (R. núm. 6664) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO DE IZQUIERDA UNIDA*

Subsiguiente a la Interpelación 46/1996 (R. núm. 5631), sobre política general del Ejecutivo Regional en materia de Juventud.

- Interpelación 46/1996, sustanciada en la sesión plenaria del día 23 de octubre de 1997.
- Fecha de presentación de la Moción: día 24 de octubre de 1997 (R. núm. 6664).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 28 de octubre de 1997: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 131, de 30 de octubre de 1997, págs. 4857 y 4858).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 4 de noviembre de 1997: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 6 de noviembre de 1997, siguiente a la de la sustanciación de la I 46/1996.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Socialista, con fecha de 5 de noviembre de 1997 (R. núm. 6880), 2 enmiendas.
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 6 de noviembre de 1997 (DSAM. núm. 478, de 6 de noviembre de 1997 págs. 12883 a 12888).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: *BOAM* núm. 134, de 20 de noviembre de 1997, pág. 6276).

10. *MOCIÓN 10/1997 (R. núm. 6927) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO DE IZQUIERDA UNIDA*

Subsiguiente a la Interpelación 17/1997 (R. núm. 4217), sobre política general del Consejo de Gobierno respecto al mejoramiento de la calidad de vida de los mayores de 65 años, jubilados y pensionistas.

- Interpelación 17/1997, sustanciada en la sesión plenaria del día 6 de noviembre de 1997.
- Fecha de presentación de la Moción: día 7 de noviembre de 1997 (R. núm. 6927).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 11 de noviembre de 1997: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 133, de 13 de noviembre de 1997, pág. 6202).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 18 de noviembre de 1997: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día **20 de noviembre de 1997, segunda sesión respecto de la de sustanciación de la I 17/1997, frente a la inmediata sesión en la que correspondería su tramitación conforme a los determinado por el artículo 203.4 RAM.**
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Socialista, con fecha de 19 de noviembre de 1997 (R. núm. 7336), 1 enmienda.
- Resolución: 31/1997. Aprobada en la sesión plenaria de 20 de noviembre de 1997 (DSAM. núm. 499, de 20 de noviembre de 1997, págs. 13487 a 13494).
- Publicación de la Resolución: *BOAM* núm. 138, de 4 de diciembre de 1997, pág. 6389.

11. MOCIÓN 11/1997 (R. núm. 6931) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA

Subsiguiente a la Interpelación 23/1997 (R. núm. 6281), sobre política general del Consejo de Gobierno respecto a la potenciación de la agricultura como motor económico básico del desarrollo rural.

- Interpelación 23/1997, sustanciada en la sesión plenaria del día 6 de noviembre de 1997.
- Fecha de presentación de la Moción: día 7 de noviembre de 1997 (R. núm. 6931).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 11 de noviembre de 1997: Calificada y admitida a trámite (BOAM núm. 133, de 13 de noviembre de 1997, págs. 6202 y 6203).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 11 de noviembre de 1997: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 13 de noviembre de 1997, siguiente a la de la sustanciación de la I 23/1997.
- Enmiendas presentadas: No se presentaron.
- Resolución. Rechazada en la sesión plenaria de 13 de noviembre de 1997 (DSAM. núm. 488, de 13 de noviembre de 1997, págs. 13166 a 13172).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: BOAM núm. 136, de 27 de noviembre de 1997, pág. 6360.

12. MOCIÓN 12/1997 (R. núm. 7891) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO DE IZQUIERDA UNIDA

Subsiguiente a la Interpelación 30/1997 (R. núm. 6789), sobre política general del Consejo de Gobierno en relación con los Parques Regionales, con especial referencia al Parque Regional en torno a los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama.

- Interpelación 30/1997, sustanciada en la sesión plenaria del día 4 de diciembre de 1997.
- Fecha de presentación de la Moción: día 5 de diciembre de 1997 (R. núm. 7891).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 10 de diciembre de 1997: Calificada y admitida a trámite (BOAM núm. 139, de 11 de diciembre de 1997, págs. 6563 y 6564).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 10 de diciembre de 1997: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 11 de diciembre de 1997, siguiente a la de la sustanciación de la I 30/1997.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha de 10 de diciembre de 1997 (R. núm. 8003): 1 enmienda; por el Grupo Parlamentario Socialista, con idéntica fecha (R. núm. 7991), 2 enmiendas.
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 11 de diciembre de 1997 (DSAM. núm. 521, de 11 de diciembre de 1997, págs. 14050 a 14056).

- Publicación del Acuerdo del Pleno: *BOAM* núm. 141, de 18 de diciembre de 1997, pág.6738.

2. AÑO 1998

13. *MOCIÓN 1/1998 (R. núm. 710) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA*

Subsiguiente a la Interpelación 4/1998 (R. núm. 262), sobre política general del Consejo de Gobierno en materia de Universidades privadas.

- Interpelación 4/1998, sustanciada en la sesión plenaria del día 5 de febrero de 1998.
- Fecha de presentación de la Moción: día 6 de febrero de 1998 (R. núm. 710).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 10 de febrero de 1997: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 149, de 12 de febrero de 1998, págs. 7221 y 7222).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 10 de febrero de 1998: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 12 de febrero de 1998, siguiente a la de la sustanciación de la I 4/1998.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha de 11 de febrero de 1998 (R. núm. 1010), 3 enmiendas.
- Resolución: 3/1998. Aprobada en la sesión plenaria de 12 de febrero de 1998 (DSAM. núm. 543, de 12 de febrero de 1998 págs. 14733 a 14736).
- Publicación de la Resolución: *BOAM* núm. 152, de 26 de febrero de 1998, págs. 7347 y 7348.

14. *MOCIÓN 2/1998 (R. núm. 782) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO DE IZQUIERDA UNIDA*

Subsiguiente a la Interpelación 18/1997 (R. núm. 4218), sobre política general del Gobierno Regional respecto a la promoción del Voluntariado Social.

- Interpelación 18/1997, sustanciada en la sesión plenaria del día 5 de febrero de 1998.
- Fecha de presentación de la Moción: día 6 de febrero de 1998 (R. núm. 782).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 10 de febrero de 1998: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 149, de 12 de febrero de 1998, págs. 7221 a 7223).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 10 de febrero de 1998: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 12 de febrero de 1998, siguiente a la de la sustanciación de la I 18/1998.
- Enmiendas presentadas: No se presentaron.

- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 12 de febrero de 1998 (DSAm. núm. 543, de 12 de febrero de 1998, págs. 14736 a 14742).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: *BOAM* núm. 152, de 26 de febrero de 1998, pág. 7394.

15. MOCIÓN 3/1998 (R. núm. 2503) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA

Subsiguiente a la Interpelación 18/1995 (R. núm. 4321), sobre iluminación de carreteras de la Comunidad de Madrid, en zonas próximas a cascos urbanos y de máxima utilización por vehículos.

- Interpelación 18/1995, sustanciada en la sesión plenaria del día 5 de marzo de 1998.
- Fecha de presentación de la Moción: día 6 de marzo de 1998 (R. núm. 2503).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 10 de marzo de 1998: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 154, de 12 de marzo de 1998, págs. 7486 y 7487).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 10 de marzo de 1998: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 12 de marzo de 1998, siguiente a la de la sustanciación de la I 18/1995.
- Enmiendas presentadas: No se presentaron.
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 12 de marzo de 1998 (DSAM. núm. 560, de 12 de marzo de 1998 págs. 15167 a 15171).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: *BOAM* núm. 157, de 2 de abril de 1998, pág. 7720.

16. MOCIÓN 4/1998 (R. núm. 2750) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA

Subsiguiente a la Interpelación 28/1997 (R. núm. 6655), sobre política general en materia de Administración de Justicia en la Comunidad de Madrid, en el ámbito de sus competencias y en relación con el Libro Blanco de la Justicia aprobado por el Consejo General del Poder Judicial en la sesión del 8 de septiembre de 1998.

- Interpelación 28/1997, sustanciada en la sesión plenaria del día 12 de marzo de 1998.
- Fecha de presentación de la Moción: día 13 de marzo de 1998 (R. núm. 2750).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 16 de marzo de 1998: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 155, de 18 de marzo de 1998, págs. 7542 y 7543).

- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 16 de marzo de 1998: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 18 de marzo de 1998, siguiente a la de la sustanciación de la I 28/1997.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha de 17 de marzo de 1998 (R. núm. 2883), 1 enmienda.
- Resolución: 4/1998. Aprobada en la sesión plenaria de 18 de marzo de 1998 (DSAM. núm. 566, de 18 de marzo de 1998 págs. 15291 a 15297).
- Publicación de la Resolución: *BOAM* núm. 158, de 16 de abril de 1998, pág. 7735.

17. *MOCIÓN 5/1998 (R. núm. 2754) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO DE IZQUIERDA UNIDA*

Subsiguiente a la Interpelación 12/1998 (R. núm. 892), sobre política general en materia de empleo juvenil y, en concreto, estrategia respecto al paro de menores de 30 años en la Región, efectos del mismo y medidas tendentes a su solución.

- Interpelación 12/1998, sustanciada en la sesión plenaria del día 12 de marzo de 1998.
- Fecha de presentación de la Moción: día 13 de marzo de 1998 (R. núm. 2754).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 16 de marzo de 1998: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 155, de 18 de marzo de 1998, págs. 7542 y 7543).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 16 de marzo de 1998: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 18 de marzo de 1998, siguiente a la de la sustanciación de la I 28/1997.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Socialista, con fecha de 17 de marzo de 1998 (R. núm. 2846), 3 enmiendas.
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 18 de marzo de 1998 (DSAM. núm. 566, de 18 de marzo de 1998, págs. 15291 a 15297).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: *BOAM* núm. 158, de 16 de abril de 1998, pág. 7735.

18. *MOCIÓN 6/1998 (R. núm. 3488) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA*

Subsiguiente a la Interpelación 33/1997 (R. núm. 7125), sobre política general en materia de integración de los colectivos que sufren discriminaciones, en el contexto del Año Europeo contra el Racismo, Antisemitismo, Xenofobia, Intolerancia y cualquier forma de discriminación.

- Interpelación 33/1997, sustanciada en la sesión plenaria del día 2 de abril de 1998.
- Fecha de presentación de la Moción: día 3 de abril de 1998 (R. núm. 3488).

- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 14 de abril de 1998: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 158, de 16 de abril de 1998, págs. 7754 y 7755).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 14 de abril de 1998 en la sesión plenaria a celebrarse el día **16 de abril de 1998**, segunda sesión a la de la sustanciación de la I 33/1997, **frente a la inmediata sesión en la que correspondería su tramitación conforme a los determinados por el artículo 203.4 RAM.**
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, con fecha de 15 de abril de 1998 (R. núm. 3837), 1 enmienda.
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 16 de abril de 1998 (DSAm. núm. 609, de 16 de abril de 1998, págs. 16588 a 16593).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: *BOAM* núm. 160, de 30 de abril de 1998, pág. 7847.

19. *MOCIÓN 7/1998 (R. núm. 5977) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA*

Subsiguiente a la Interpelación 16/1998 (R. núm. 2649), relativa a política general del Consejo de Gobierno sobre objetivos y situación asistencial del Hospital de El Escorial.

- Interpelación 16/1998, sustanciada en la sesión plenaria del día 4 de junio de 1998.
- Fecha de presentación de la Moción: día 5 de junio de 1998 (R. núm. 5977).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 9 de junio de 1998: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 167, de 11 de junio de 1998, pág. 8867).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 2 de junio de 1998: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 11 de junio de 1998, siguiendo a la de la sustanciación de la I 16/1998.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha de 10 de junio de 1998 (R. núm. 6372), 1 enmiendas.
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 11 de junio de 1998 (DSAm. núm. 656, de 11 de junio de 1998, págs. 17882 a 17887).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: *BOAM* núm. 169, de 25 de junio de 1998, pág. 8978.

20. *MOCIÓN 8/1998 (R. núm. 9563) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA*

Subsiguiente a la Interpelación 20/1998 (R. núm. 4274), sobre política general del Consejo de Gobierno en materia de apoyo a las explotaciones agrarias.

- Interpelación 20/1998, sustanciada en la sesión plenaria del día 5 de noviembre de 1998.

- Fecha de presentación de la Moción: día 6 de noviembre de 1998 (R. núm. 9563).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 10 de noviembre de 1998: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 185, de 12 de noviembre de 1998, pág. 11496).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 10 de noviembre de 1998: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 12 de noviembre de 1998, siguiente a la de la sustanciación de la I 20/1998.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha de 11 de noviembre de 1998 (R. núm. 9686), 9 enmiendas.
- Resolución: 13/1998. Aprobada en la sesión plenaria de 12 de noviembre de 1998 (DSAM. núm. 710, de 12 de noviembre de 1998, págs. 19331 a 19338).
- Publicación de la Resolución: *BOAM* núm. 188, de 26 de noviembre de 1998, pág. 11711.

21. *MOCIÓN 9/1998 (R. núm. 10249) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO DE IZQUIERDA UNIDA*

Subsiguiente a la Interpelación 33/1998 (R. núm. 9184), sobre política general sobre impactos causados por las obras de ampliación del Metropolitano de Madrid en el patrimonio inmobiliario residencial, el comercio y determinadas instalaciones y edificaciones del equipamiento madrileño.

- Interpelación 33/1998, sustanciada en la sesión plenaria del día 3 de diciembre de 1998.
- Fecha de presentación de la Moción: día 4 de diciembre de 1998 (R. núm. 10249).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 9 de diciembre de 1998: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 191, de 10 de diciembre de 1998, págs. 12018 y 12019).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 9 de diciembre de 1998: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 10 de diciembre de 1998, siguiente a la de la sustanciación de la I 33/1998.
- Enmiendas presentadas: No se presentaron.
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 10 de diciembre de 1998 (DSAM. núm. 742, de 10 de diciembre de 1998, págs. 20327 a 20330).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: *BOAM* núm. 193, de 21 de diciembre de 1998, pág. 12268.

22. *MOCIÓN 10/1998 (R. núm. 10386) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO DE IZQUIERDA UNIDA*

Subsiguiente a la Interpelación 35/1998 (R. núm. 9715), sobre política general en materia universitaria respecto a representación estudiantil, becas y tasas.

- Interpelación 35/1998, sustanciada en la sesión plenaria del día 10 de diciembre de 1998.
- Fecha de presentación de la Moción: día 11 de diciembre de 1998 (R. núm. 10386).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 15 de diciembre de 1998: Calificada y admitida a trámite (BOAM núm. 192, de 17 de diciembre de 1998, págs. 12151 y 12152).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 9 de febrero de 1999: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día **11 de febrero de 1999, en el siguiente período de sesiones** al de la sustanciación de la I 31/1998, **frente a la inmediata sesión en la que correspondería su tramitación conforme a los determinado por el artículo 203.4 RAM.**
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha de 10 de febrero de 1999 (R. núm. 1342), 3 enmiendas.
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM. núm. 760, de 11 de febrero de 1999, págs. 20939 a 20946).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: BOAM núm. 204, de 4 de marzo de 1999, pág. 13039.

23. *MOCIÓN sin numerar (R. núm. 8061) - presentada por el GRUPO MIXTO*

La presente iniciativa presentada como Moción en el Registro de la Cámara (R. núm. 8061, de 1 de septiembre de 1998) tenía por objeto instar «al Consejo de Gobierno a que en el marco de sus Competencias Legislativas, remita a esta Cámara, en el más breve tiempo posible un Proyecto de Ley, de Prevención de Riesgos Laborales, específica para este sector. Que intente poner freno a la cascada de accidentes que se vienen produciendo en esta actividad productiva.»

- Con fecha de 10 de septiembre de 1998 (R. núm. 8225) el Grupo Parlamentario Mixto solicita la retirada de la iniciativa.
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 15 de septiembre de 1998: A la vista del escrito de solicitud de retirada de la iniciativa, se acuerda el archivo de la iniciativa sin ulterior trámite.

3. AÑO 1999

24. *MOCIÓN 1/1999 (IV) (R. núm. 891) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA*

Subsiguiente a la Interpelación 31/1998 (R. núm. 9098), sobre política general del Gobierno en materia de educación infantil en la Comunidad de Madrid y perspectivas de futuro de acuerdo con la LOGSE.

- Interpelación 31/1998, sustanciada en la sesión plenaria del día 4 de febrero de 1999.
- Fecha de presentación de la Moción: día 5 de febrero de 1999 (R. núm. 891).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 9 de febrero de 1999: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 201, de 11 de febrero de 1999, págs. 12713 y 12714).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 9 de febrero de 1999: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 11 de febrero de 1999, siguiente a la de la sustanciación de la I 31/1998.
- Enmiendas presentadas: No se presentaron.
- Resolución: 1/1999. Aprobada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM. núm. 760, de 11 de febrero de 1999, págs. 20946 a 20954).
- Publicación de la Resolución: *BOAM* núm. 204, de 4 de marzo de 1999, pág. 12925 y 12926.

25. *MOCIÓN 2/1999 (IV) (R. núm. 2352) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO DE IZQUIERDA UNIDA*

Subsiguiente a la Interpelación 9/1999 (R. núm. 642), sobre política general en materia de inmigración y, especialmente en lo referido a políticas de vivienda, educación, sanidad y trabajo, dirigidas a la población inmigrante residente en la Comunidad de Madrid.

- Interpelación 7/1999, sustanciada en la sesión plenaria del día 4 de marzo de 1999.
- Fecha de presentación de la Moción: día 5 de febrero de 1999 (R. núm. 2352).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 9 de febrero de 1999: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 205, de 11 de marzo de 1999, págs. 13095 y 13096).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 9 de marzo de 1999: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 11 de marzo de 1999, siguiente a la de la sustanciación de la I 7/1999.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida, con fecha de 10 de marzo de 1999 (R. núm. 2439), 1 enmienda; por el Grupo Parlamentario Socialista, con idéntica fecha (R. núm. 2444), 5 enmiendas.
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 11 de marzo de 1999 (DSAM. núm. 783, de 11 de marzo de 1999, págs. 21585 a 21595).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: *BOAM* núm. 207, de 25 de marzo de 1999, pág. 13320.

26. *MOCIÓN 1/1999 (V) (R. núm. 6528) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA-PROGRESISTAS*

Subsiguiente a la Interpelación 4/1999 (R. núm. 5910), sobre política general del Gobierno en relación a la siniestralidad laboral.

- Interpelación 4/1999, sustanciada en la sesión plenaria del día 21 de octubre de 1999.
- Fecha de presentación de la Moción: día 22 de octubre de 1999 (R. núm. 6528).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 25 de octubre de 1999: Calificada y admitida a trámite (BOAM núm. 12, de 28 de octubre de 1999, págs. 736 y 737).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 2 de noviembre de 1999: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 21 de octubre de 1999, siguiente a la de la sustanciación de la I 4/1999.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, con fecha de 3 de noviembre de 1999 (R. núm. 6971), 2 enmiendas.
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 21 de octubre de 1999 (DSAM. núm. 64, de 4 de noviembre de 1999 págs. 1801 a 1808).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: BOAM núm. 17, de 18 de noviembre de 1999, pág. 2425.

27. *MOCIÓN 2/1999 (V) (R. núm. 6583) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR*

Subsiguiente a la Interpelación 5/1999 (R. núm. 6042), sobre política general en materia de atención al drogodependiente.

- Interpelación 5/1999, sustanciada en la sesión plenaria del día 21 de octubre de 1999.
- Fecha de presentación de la Moción: día 22 de octubre de 1999 (R. núm. 6583).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 25 de octubre de 1999: Calificada y admitida a trámite (BOAM núm. 12, de 28 del octubre de 1999, págs. 737 y 738).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 2 de noviembre de 1999: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día de de 19, siguiente a la de la sustanciación de la I 5/1999.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha de 26 de octubre de 1999 (R. núm. 6671), 1 enmienda; por el Grupo Parlamentario Socialista, con fecha de 28 de octubre de 1999 (R. núm. 6723), 1 enmienda; por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, con fecha de 27 de noviembre de 1999 (R. núm. 6699), enmiendas. **Acuerdo de la Mesa de 2 de noviembre de 1999 (Único supuesto en el que se produce la formal toma de conocimiento de las enmiendas por parte de la Mesa de la Cámara).**
- Resolución: 4/1999. Aprobada en la sesión plenaria de 4 de noviembre de 1999 (DSAM. núm. 64, de 4 de noviembre de 1999, págs. 1808 a 1816).
- Publicación de la Resolución: BOAM núm. 17, de 18 de noviembre de 1999, págs. 2397 y 2398.

28. *MOCIÓN 3/1999 (V) (R. núm. 7015) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO DE IZQUIERDA UNIDA*

Subsiguiente a la Interpelación 7/1999 (R. núm. 6148), sobre política general del Gobierno en materia de educación de personas adultas.

- Interpelación 7/1999, sustanciada en la sesión plenaria del día 4 de noviembre de 1999.
- Fecha de presentación de la Moción: día 5 de noviembre de 1999 (R. núm. 7015).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 10 de noviembre de 1999: Calificada y admitida a trámite (BOAM núm. 16, de 11 de noviembre de 1999, págs. 2352 y 2353).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 10 de noviembre de 1999: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 11 de noviembre de 1999, siguiente a la de la sustanciación de la I 7/1999.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha de 10 de noviembre de 1999 (R. núm. 7095), 1 enmienda.
- Resolución: 5/1999. Aprobada en la sesión plenaria de 11 de noviembre de 1999 (DSAM. núm. 71, de 11 de noviembre de 1999, págs. 1986 a 1994).
- Publicación de la Resolución: BOAM núm. 18, de 25 de noviembre de 1999, pág. 2437.

29. *MOCIÓN 4/1999 (V) R. núm. 7305 - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA-PROGRESISTAS*

Subsiguiente a la Interpelación 3/1999 (R. núm. 4819), sobre política general del Gobierno respecto a la planificación de la Red de Centros Públicos y Concertados de la Enseñanza No Universitaria de la Comunidad de Madrid.

- Interpelación 3/1999, sustanciada en la sesión plenaria del día 18 de noviembre de 1999.
- Fecha de presentación de la Moción: día 19 de noviembre de 1999 (R. núm. 7305).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 29 de noviembre de 1999: Calificada y admitida a trámite (BOAM núm. 20, de 2 de diciembre de 1999, pág. 2755).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 30 de noviembre de 1999: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 2 de diciembre de 1999, siguiente a la de la sustanciación de la I 3/1999.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha de 1 de diciembre de 1999 (R. núm. 7679), 1 enmienda; por el Grupo Parlamentario Socialista-Progresistas, con fecha de 29 de noviembre de 1999 (R. núm. 7679), 1 enmienda; por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, con fecha de 30 noviembre de 1999 (R. núm. 7623), 1 enmienda.

- Resolución: 7/1999. Aprobada en la sesión plenaria de 2 de diciembre de 1999 (DSAM. núm. 90, de 2 de diciembre de 1999, págs. 2664 a 2676).
- Publicación de la Resolución: *BOAM* núm. 22, de 16 de diciembre de 1999, pág. 2831.

30. *MOCIÓN 5/1999 (V) (R. núm. 7779) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA-PROGRESISTAS*

Subsiguiente a la Interpelación 6/1999 (R. núm. 6139), sobre política general del Gobierno en materia de transferencias de los recursos sanitarios de la Seguridad Social de Madrid, actualmente gestionados por el Insalud a la Comunidad de Madrid.

- Interpelación 6/1999, sustanciada en la sesión plenaria del día 2 de diciembre de 1999.
- Fecha de presentación de la Moción: día 3 de diciembre de 1999 (R. núm. 7779).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de **9 de diciembre de 1999**: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 22, de 16 de diciembre de 1999, págs. 2860 a 2862).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 3 de diciembre de 1999: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el **día 9 de diciembre de 1999**, siguiente a la de la sustanciación de la I 6/1999, **frente a la inmediata sesión en la que correspondería su tramitación conforme a los determinado por el artículo 203.4 RAM.**
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha de 9 de diciembre de 1999 (R. núm. 7817), 1 enmienda; por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, con fecha de **9 de diciembre de 1999** (R. núm. 7823), 8 enmiendas. **Las enmiendas no se presentan dentro del plazo del 203.5 RAM.**
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 9 de diciembre de 1999 (DSAM. núm. 94, de 9 de diciembre de 1999, págs. 2761 a 2770).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: *BOAM* núm. 23, de 23 de diciembre de 1999, pág. 3028.

31. *MOCIÓN 6/1999 (V) (R. núm. 7847) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA-PROGRESISTAS*

Subsiguiente a la Interpelación 10/1999 (R. núm. 7208), sobre política general del Gobierno en materia de Educación Infantil.

- Interpelación 10/1999, sustanciada en la sesión plenaria del día 9 de diciembre de 1999.
- Fecha de presentación de la Moción: día 10 de diciembre de 1999 (R. núm. 7208).

- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 13 de diciembre de 1999: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 22, de 16 de diciembre de 1999, págs. 2862 y 2863).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 3 de diciembre de 1999: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 16 de diciembre de 1999, siguiente a la de la sustanciación de la I 10/1999.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha de 15 de diciembre de 1999 (R. núm. 7994), 1 enmienda; por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, con fecha de 15 de diciembre de 1999 (R. núm. 7971), 2 enmiendas.
- Resolución: 10/1999. Aprobada en la sesión plenaria de 16 de diciembre de 1999 (DSAM. núm. 107, de 16 de diciembre de 1999, págs. 3145 a 3150).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: *BOAM* núm. 25, de 13 de enero de 2000, pág. 3126.

32. *MOCIÓN 7/1999 (V) (R. núm. 7856) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO DE IZQUIERDA UNIDA*

Subsiguiente a la Interpelación 11/1999 (R. núm. 7246), sobre política general del Gobierno respecto al Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama.

- Interpelación 11/1999, sustanciada en la sesión plenaria del día 9 de diciembre de 1999.
- Fecha de presentación de la Moción: día 10 de diciembre de 1999 (R. núm. 7856).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 13 de diciembre de 1999: Calificada y admitida a trámite (*BOAM* núm. 22, de 16 de diciembre de 1999, págs. 2862 a 2864).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 14 de diciembre de 1999: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 16 de diciembre de 1999, siguiente a la de la sustanciación de la I 11/1999.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha de 15 de diciembre de 1999 (R. núm. 7993), 1 enmienda; por el Grupo Parlamentario Socialista-Progresistas, con fecha 15 de diciembre de 1999 (R. núm. 7970), 3 enmiendas.
- Resolución: 11/1999. Aprobada en la sesión plenaria de 16 de diciembre de 1999 (DSAM. núm. 107, de 16 de diciembre de 1999, págs. 3149 a 3158).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: *BOAM* núm. 25, de 13 de enero de 2000, págs. 3136 y 3137.

4. AÑO 2000

33. *MOCIÓN 1/2000 (R. núm. 748) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO DE IZQUIERDA UNIDA*

Subsiguiente a la Interpelación 8/2000 (R. núm. 159), sobre política general del Gobierno en materia de exclusión social, y específicamente, en cuanto a desarrollo del Ingreso Madrileño de Integración.

- Interpelación 8/2000, sustanciada en la sesión plenaria del día 3 de febrero de 2000.
- Fecha de presentación de la Moción: día 4 de febrero de 2000 (R. núm. 748).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 7 de febrero de 2000: Calificada y admitida a trámite (BOAM núm. 29, de 10 de febrero de 2000, pág. 3362).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 8 de febrero de 2000: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 10 de febrero de 2000, siguiente a la de la sustanciación de la I 8/2000.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Socialista-Progresistas, con fecha de 9 de febrero de 2000 (R. núm. 885), 1 enmienda.
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 10 de febrero de 2000 (DSAM. núm. 117, de 10 de febrero de 2000, págs. 3528 a 3534).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: BOAM núm. 32, de 2 de marzo de 2000, pág. 3737.

34. *MOCIÓN 2/2000 (R. núm. 2133) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA-PROGRESISTAS*

Subsiguiente a la Interpelación 12/1999 (R. núm. 7368), sobre a la política general del Gobierno en materia de fomento del libro y la lectura.

- Interpelación 12/1999, sustanciada en la sesión plenaria del día 16 de marzo de 2000.
- Fecha de presentación de la Moción: día 17 de marzo de 2000 (R. núm. 2133).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 20 de marzo de 2000: Calificada y admitida a trámite (BOAM núm. 35, de 23 de marzo de 2000, pág. 3877).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 14 de marzo 2000: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 23 de marzo de 2000, siguiente a la de la sustanciación de la I 12/1999.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, con fecha de 21 de marzo de 2000 (R. núm. 2171), 1 enmienda.
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 23 de marzo de 2000 (DSAm. núm. 135, de 23 de marzo de 2000 págs. 4003 a 4010).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: BOAM núm. 37, de 6 de abril de 2000, págs. 4093 y 4094.

35. *MOCIÓN 3/2000 (R. núm. 3049) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA-PROGRESISTAS*

Subsiguiente a la Interpelación 24/2000 (R. núm. 2498), sobre política general en materia de asentamientos para la población nómada y seminómada y, en particular, actuaciones respecto del *ubicado* en la Cañada de los canteros, distrito de Vallecas Villa, municipio de Madrid.

- Interpelación 24/2000, sustanciada en la sesión plenaria del día 4 de mayo de 2000.
- Fecha de presentación de la Moción: día 5 de mayo de 2000 (R. núm. 3049).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 8 de mayo de 2000: Calificada y admitida a trámite (BOAM núm. 41, de 11 de mayo de 2000, págs. 4317 y 4318).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 9 de mayo de 2000: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 11 de mayo de 2000, siguiente a la de la sustanciación de la I 24/2000.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, con fecha de 10 de mayo de 2000 (R. núm. 3126), 2 enmiendas.
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 11 de mayo de 2000 (DSAM núm. 166, de 11 de mayo, págs. 4945 a 4951).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: BOAM núm. 43, de 25 de mayo de 2000, pág. 4465.

36. *MOCIÓN 4/2000 (R. núm. 3177) - presentada por el GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA-PROGRESISTAS*

Subsiguiente a la Interpelación 8/1999 (R. núm. 6877), sobre política general sobre Formación Profesional en la Comunidad de Madrid y medidas conducentes a la integración de los tres subsistemas.

- Interpelación 8/1999, sustanciada en la sesión plenaria del día 11 de mayo de 2000.
- Fecha de presentación de la Moción: día 12 de mayo de 2000 (R. núm. 3177).
- Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 16 de mayo de 2000: Calificada y admitida a trámite (BOAM núm. 42, de 18 de mayo de 2000, págs. 4389 a 4391).
- Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 16 de mayo: Incluida en la sesión plenaria a celebrarse el día 18 de mayo de 2000, siguiente a la de la sustanciación de la I 8/1999.
- Enmiendas presentadas: por el Grupo Parlamentario Popular, con fecha de 17 de mayo de 2000 (R. núm. 3225), 1 enmienda.
- Resolución: No hubo. Rechazada en la sesión plenaria de 18 de mayo de 2000 (Borrador del DSAM. núm. 176, de 18 de mayo de 2000, págs. sin determinar).
- Publicación del Acuerdo del Pleno: BOAM núm. 44, de 1 de junio de 2000, pág. 4528.

- *TOTAL MOCIONES APROBADAS*: 15.
- *TOTAL MOCIONES RECHAZADAS*: 20.
- *TOTAL MOCIONES RETIRADAS*: 1.

III. RELACIÓN DE MATERIAS

- JUVENTUD: Mociones 1/1997 - 9/1997 y 5/1998.
- TRANSPORTES: Mociones 2/1997 y 7/1997.
- EDUCACIÓN: Mociones 3/1997 - 1/1998 - 10/1998 - 1/1999 - 3/1999 - 4/1999 - 6/1999 y 4/2000.
- CULTURA: Mociones 4/1997 y 2/2000.
- DROGAS: Mociones 5/1997 y 2/1999.
- PROTECCIÓN DE DATOS: Moción 6/1997.
- AYUDA SOCIAL: Mociones 8/1997 - 10/1997 - 2/1998 y 1/2000.
- DESARROLLO RURAL: Mociones 11/1997 y 8/1998.
- PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: Mociones 12/1997 y 7/1999.
- INFRAESTRUCTURA VIARIA: Mociones 3/1998 y 9/1998.
- ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: Moción 4/1998.
- RACISMO E INMIGRACIÓN: Mociones 6/1998 - 2/1999 y 3/2000.
- SANIDAD: Mociones 7/1998 y 5/1999.
- SEGURIDAD EN EL TRABAJO: Moción 1/1999.

IV. SUSTANCIACIÓN DE LAS MOCIONES EN EL PLENO DE LA CÁMARA

El artículo 207 previene el debate con el siguiente *iter*:

- «1. En la sustanciación de la proposición no de ley» —(moción)— «intervendrán, en primer lugar, un representante de cada uno del Grupo Parlamentario autor de la misma; en segundo lugar, un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios que hubieran presentado enmiendas y, en tercer lugar, un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios que no hubieran presentado enmiendas. Estas intervenciones no podrán exceder de quince minutos cada una».
2. Durante la sustanciación de la proposición no de ley» —(moción)—, «el Presidente, oída la Mesa, podrá admitir a trámite nuevas enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales o la transacción entre las ya presentadas y

la proposición no de ley» —(moción)—, «siempre que, en este último caso, ningún Grupo Parlamentario se oponga a su admisión y ésta comporte la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige».

3. La proposición no de ley —(moción)—, «será sometida a votación con las enmiendas aceptadas por el proponente de aquella»⁷.

4) Comienza la tramitación del correspondiente punto del Orden del día con la **INFORMACIÓN ACERCA DE LA PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS**. Este trámite se aprecia una muy diversa actuación según:

— **SE PRESENTARON ENMIENDAS:** M 1/1997 R 970 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de febrero (DSAM núm. 329, de 20 de febrero); M 4/1997 R (3243), sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 5/1997 R 3244, sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 6/1997 R 3502 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 7/1997 R 3503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 8/1997 R 6524 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 23 de octubre (DSAM núm. 469, de 23 de octubre); M 9/1997 R 6664 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre); M 10/1997 R 6927 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de noviembre (DSAM núm. 499, de 20 de noviembre); M 12/1997 R 7891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de diciembre (DSAM núm. 521, de 11 de diciembre); M 4/1998 R 2750 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 5/1998 R 2754 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 6/1998 R 3488 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de abril (DSAM núm. 566, de 12 de marzo); M 7/1998 R 5977 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de junio (DSAM núm. 656, de 11 de junio); M 8/1998 R 9563 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de noviembre (DSAM núm. 710, de 12 de noviembre); M 10/1998 R 10386 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 2/1999 R 2352 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo); M 1/1999 R 6528 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de marzo (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 2/1999 R 6583 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de noviembre (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 3/1999 R 7015 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de noviembre (DSAM núm. 71, de 11 de noviembre); M 4/1999 R 7305 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 2 de diciembre (DSAM núm. 90, de 2 de diciembre); M 5/1999 R 7779 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 9 de diciembre (DSAM núm. 94, de 9 de diciembre); M 6/1999 R 7847 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 7/1999

⁷ Parece que debería decir: *aquella*.

R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 1/2000 R 748 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de febrero (DSAM núm. 117, de 10 de febrero); M 2/2000 R 2133, sustanciada en la sesión plenaria de 23 de febrero (DSAM núm. 135, de 23 de marzo); M 3/2000 R 3049, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (DSAM núm. 166, de 11 de mayo, páginas 4945 a 4951); M 4/2000 R 3177, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (Borrador del DSAM núm. 176, de 18 de mayo, páginas sin determinar).

- **Lectura de las enmiendas por alguno de los Secretarios de la Mesa de la Cámara:** M 1/1997 R 970 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de febrero (DSAM núm. 329, de 20 de febrero); M 4/1997 R 3243 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 5/1997 R 3244, sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 6/1997 R 3502 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 7/1997 R 3503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 8/1997 R 6524 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 23 de octubre (DSAM núm. 469, de 23 de octubre); M 9/1997 R 6664 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre); M 10/1997 R 6927 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de noviembre (DSAM núm. 499, de 20 de noviembre); M 12/1997 R 7891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de diciembre (DSAM núm. 521, de 11 de diciembre); M 4/1998 R 2750 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 5/1998 R 2754 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 6/1998 R 3488 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de abril (DSAM núm. 566, de 12 de marzo); M 7/1998 R 5977 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de junio (DSAM núm. 656, de 11 de junio); M 8/1998 R 9563 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de noviembre (DSAM núm. 710, de 12 de noviembre); M 10/1998 R 10386 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 2/1999 R 2352 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo).
- **Lectura por parte del Grupo proponente:** M 6/1999 R 7847 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre).
- **Presentadas enmiendas, no se procede a su lectura**⁸ (al no publicarse, no se produce la publicación en las publicaciones oficiales): M 1/1999 R. 6528 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de marzo

⁸ Tal vez debería considerarse la conveniencia de la práctica anteriormente seguida por la que se procedía a la lectura de las enmiendas al no ser publicadas en el *BOAM*, de modo que así, al menos, quedase constancia de su literalidad en el DSAM.

(DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 2/1999 R 6583 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de noviembre (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 3/1999 R 7015 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de noviembre (DSAM núm. 71, de 11 de noviembre); M 4/1999 R 7305 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 2 de diciembre (DSAM núm. 90, de 2 de diciembre); M 5/1999 R 7779 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 9 de diciembre (DSAM núm. 94, de 9 de diciembre); M 7/1999 R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 1/2000 R 748 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de febrero (DSAM núm. 117, de 10 de febrero); M 2/2000 R 2133, sustanciada en la sesión plenaria de 23 de febrero (DSAM núm. 135, de 23 de marzo); M 3/2000 R 3049, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (DSAM núm. 166, de 11 de mayo, páginas 4945 a 4951); M 3/2000 R 3049, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (DSAM núm. 166, de 11 de mayo, páginas 4945 a 4951), M 4/2000 R 3177, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (Borrador del DSAM núm. 176, de 18 de mayo, páginas sin determinar).

— **NO SE PRESENTARON ENMIENDAS:** M 2/1997 R. 1129 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de marzo (DSAM núm. 338, de 6 de marzo); M 3/1997 R 2327, sustanciada en la sesión plenaria de 17 de abril (DSAM núm. 379, de 17 de abril); M 11/1997 R 6931 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 13 de noviembre (DSAM núm. 488, de 13 de noviembre); M 2/1998 R 782 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de febrero (DSAM núm. 543, de 12 de febrero); M 3/1998 R 2503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de marzo (DSAM núm. 560, de 12 de marzo); M 9/1998 R 10249 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 742, de 10 de diciembre); M 1/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 760, de 11 de febrero).

— **SE PRESENTARON ENMIENDAS QUE FUERON RETIRADAS.** (No existe constancia de la retirada en el Registro de la Cámara ni en Archivo de la Cámara; vid. página 14733, columna 2.^a, párrafo 2.^o): M 1/1998 R 710 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de febrero (DSAM núm. 543, de 12 de febrero).

B) Posteriormente se producen las **INTERVENCIONES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.** El debate se desarrolla siguiendo lo establecido por el artículo 207 para las Propositiones No de Ley tanto en cuanto a turnos como respecto de los tiempos de palabra.

— **INTERVENCIÓN DEL GRUPO PROPONENTE:**

- **Intervención:** M 1/1997 R 970 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de febrero (DSAM núm. 329, de 20 de febrero); M 2/1997

R. 1129 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de marzo (DSAM núm. 338, de 6 de marzo); M 3/1997 R 2327, sustanciada en la sesión plenaria de 17 de abril (DSAM núm. 379, de 17 de abril); M 4/1997 R (3243), sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 5/1997 R 3244, sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 6/1997 R 3502 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 7/1997 R 3503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 8/1997 R 6524 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 23 de octubre (DSAM núm. 469, de 23 de octubre); M 9/1997 R 6664 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre); M 10/1997 R 6927 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de noviembre (DSAM núm. 499, de 20 de noviembre); M 11/1997 R 6931 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 13 de noviembre (DSAM núm. 488, de 13 de noviembre); M 12/1997 R 7891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de diciembre (DSAM núm. 521, de 11 de diciembre); M 1/1998 R 710 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de febrero (DSAM núm. 543, de 12 de febrero); M 2/1998 R 782 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de febrero (DSAM núm. 543, de 12 de febrero); M 3/1998 R 2503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de marzo (DSAM núm. 560, de 12 de marzo); M 4/1998 R 2750 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 5/1998 R 2754 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 6/1998 R 3488 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de abril (DSAM núm. 566, de 12 de marzo); M 7/1998 R 5977 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de junio (DSAM núm. 656, de 11 de junio); M 8/1998 R 9563 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de noviembre (DSAM núm. 710, de 12 de noviembre); M 9/1998 R 10249 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 742, de 10 de diciembre); M 10/1998 R 10386 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 1/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 2/1999 R 2352 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo); M 1/1999 R 6528 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de marzo (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 2/1999 R 6583 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de noviembre (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 3/1999 R 7015 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de noviembre (DSAM núm. 71, de 11 de noviembre); M 4/1999 R 7305 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 2 de diciembre (DSAM núm. 90, de 2 de diciembre); M 5/1999 R 7779 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 9 de diciembre (DSAM núm. 94, de 9 de diciembre); M 6/1999 R 7847 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 7/1999 R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de

diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 1/2000 R 748 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de febrero (DSAM núm. 117, de 10 de febrero); M 2/2000 R. 2133, sustanciada en la sesión plenaria de 23 de febrero (DSAM núm. 135, de 23 de marzo); M. 3/2000 R 3049, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (DSAM núm. 166, de 11 de mayo, páginas 4945 a 4951); M 4/2000 R 3177, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (Borrador del DSAM núm. 176, de 18 de mayo, páginas sin determinar).

- **Intervención por tiempo máximo de 15 minutos:** M 1/1997 R 970 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de febrero (DSAM núm. 329, de 20 de febrero); M 2/1997 R. 1129 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de marzo (DSAM núm. 338, de 6 de marzo); M 3/1997 R 2327, sustanciada en la sesión plenaria de 17 de abril (DSAM núm. 379, de 17 de abril); M 4/1997 R (3243), sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 5/1997 R 3244, sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 6/1997 R 3502 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 7/1997 R 3503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 8/1997 R 6524 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 23 de octubre (DSAM núm. 469, de 23 de octubre); M 9/1997 R 6664(IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre); M 10/1997 R 6927 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de noviembre (DSAM núm. 499, de 20 de noviembre); M 11/1997 R 6931 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 13 de noviembre (DSAM núm. 488, de 13 de noviembre); M 12/1997 R 7891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de diciembre (DSAM núm. 521, de 11 de diciembre); M 1/1998 R 710 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de febrero (DSAM núm. 543, de 12 de febrero); M 2/1998 R 782 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de febrero (DSAM núm. 543, de 12 de febrero); M 3/1998 R 2503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de marzo (DSAM núm. 560, de 12 de marzo); M 4/1998 R 2750 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 5/1998 R 2754 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 6/1998 R 3488 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de abril (DSAM núm. 566, de 12 de marzo); M 7/1998 R 5977 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de junio (DSAM núm. 656, de 11 de junio); M 8/1998 R 9563 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de noviembre (DSAM núm. 710, de 12 de noviembre); M 9/1998 R 10249 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 742, de 10 de diciembre); M 10/1998 R 10386 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 1/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 2/1999 R 2352 (IV), sustanciada en la

sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo); M 1/1999 R 6528 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de marzo (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 2/1999 R. 6583 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de noviembre (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 3/1999 R 7015 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de noviembre (DSAM núm. 71, de 11 de noviembre); M 4/1999 R 7305 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 2 de diciembre (DSAM núm. 90, de 2 de diciembre); M 5/1999 R 7779 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 9 de diciembre (DSAM núm. 94, de 9 de diciembre); M 6/1999 R 7847 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 7/1999 R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 1/2000 R 748 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de febrero (DSAM núm. 117, de 10 de febrero); M 2/2000 R. 2133, sustanciada en la sesión plenaria de 23 de febrero (DSAM núm. 135, de 23 de marzo); M 3/2000 R 3049, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (DSAM núm. 166, de 11 de mayo, págs. 4945 a 4951); M 4/2000 R 3177, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (Borrador del DSAM núm. 176, de 18 de mayo, págs. sin determinar).

— INTERVENCIÓN DEL GRUPO ENMENDANTE:

- **Único Grupo enmendante:** M 1/1997 R 970 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de febrero (DSAM núm. 329, de 20 de febrero); M 4/1997 R (3243), sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 5/1997 R 3244, sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 6/1997 R 3502 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 7/1997 R 3503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 9/1997 R 6664 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre); M 10/1997 R 6927 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de noviembre (DSAM núm. 499, de 20 de noviembre); M 4/1998 R 2750 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 5/1998 R 2754 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 6/1998 R 3488 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de abril (DSAM núm. 566, de 12 de marzo); M 7/1998 R 5977 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de junio (DSAM núm. 656, de 11 de junio); M 8/1998 R 9563 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de noviembre (DSAM núm. 710, de 12 de noviembre); M 10/1998 R 10386 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 1/1999 R 6528 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de marzo (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 3/1999 R 7015 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de noviembre (DSAM núm. 71, de 11

de noviembre); M 1/2000 R 748 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de febrero (DSAM núm. 117, de 10 de febrero); M 2/2000 R. 2133, sustanciada en la sesión plenaria de 23 de febrero (DSAM núm. 135, de 23 de marzo); M 3/2000 R 3049, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (DSAM núm. 166, de 11 de mayo, páginas 4945 a 4951); M 4/2000 R 3177, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (Borrador del DSAM núm. 176, de 18 de mayo, páginas sin determinar).

- **Intervención en el caso de varios Grupos enmendantes:**

- **Mayor a menor:**

- No se ha producido hasta la fecha.

- **Menor a mayor:**

- M 8/1997 R 6524 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 23 de octubre (DSAM núm. 469, de 23 de octubre); M 12/1997 R 7891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de diciembre (DSAM núm. 521, de 11 de diciembre); M 2/1999 R 2352 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo), **no se produce la intervención del Grupo Parlamentario con menor representación por haber intervenido ya como proponente**; M 2/1999 R 6583 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de noviembre (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre), **en este caso se produce la intervención del Grupo Parlamentario en dos turnos: una como proponente y otra como enmendante**; M 4/1999 R 7305 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 2 de diciembre (DSAM núm. 90, de 2 de diciembre), **en este caso el Presidente a uno de los Grupos Parlamentarios enmendantes que, sin embargo, rechaza intervenir por haberlo hecho ya como proponente**; M 5/1999 R 7779 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 9 de diciembre (DSAM núm. 94, de 9 de diciembre); M 6/1999 R 7847 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 7/1999 R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre).

- **Intervención del Grupo o Grupos enmendantes por tiempo máximo de 15 minutos:** M 1/1997 R 970 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de febrero (DSAM núm. 329, de 20 de febrero); M 4/1997 R (3243), sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 5/1997 R 3244, sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 6/1997 R 3502 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 7/1997 R 3503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 8/1997 R 6524 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 23 de octubre (DSAM núm. 469, de 23

de octubre); M 9/1997 R 6664 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre); M 10/1997 R 6927 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de noviembre (DSAM núm. 499, de 20 de noviembre); M 12/1997 R 7891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de diciembre (DSAM núm. 521, de 11 de diciembre); M 4/1998 R 2750 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 5/1998 R 2754 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 6/1998 R 3488 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de abril (DSAM núm. 566, de 12 de marzo); M 7/1998 R 5977 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de junio (DSAM núm. 656, de 11 de junio); M 8/1998 R 9563 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de noviembre (DSAM núm. 710, de 12 de noviembre); M 10/1998 R 10386 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 1/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 1/1999 R 6528 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de marzo (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 2/1999 R 6583 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de noviembre (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 3/1999 R 7015 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de noviembre (DSAM núm. 71, de 11 de noviembre); M 4/1999 R 7305 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 2 de diciembre (DSAM núm. 90, de 2 de diciembre); M 5/1999 R 7779 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 9 de diciembre (DSAM núm. 94, de 9 de diciembre); M 6/1999 R 7847 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 7/1999 R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 2/2000 R. 2133, sustanciada en la sesión plenaria de 23 de febrero (DSAM núm. 135, de 23 de marzo); M 3/2000 R 3049, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (DSAM núm. 166, de 11 de mayo, páginas 4945 a 4951); M 4/2000 R 3177, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (Borrador del DSAM núm. 176, de 18 de mayo, páginas sin determinar).

- **Intervención del Grupo enmendante por tiempo máximo de 5 minutos⁹:** M 1/2000 R 748 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de febrero (DSAM núm. 117, de 10 de febrero).

— INTERVENCIÓN DEL GRUPO O LOS GRUPOS NO INTERVINIENTES NI ENMENDANTES (TOMA DE POSICIÓN):

- **Único grupo no proponente ni enmendante:** M 1/1997 R 970 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de febrero (DSAM núm. 329, de 20 de febrero); M 4/1997 R (3243), sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 5/1997 R 3244, sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm.

⁹ (DSAM *cit.* pág. 3530, 2.ª columna, octavo párrafo.

410, de 22 de mayo); M 6/1997 R 3502 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 7/1997 R 3503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 9/1997 R 6664 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre); M 10/1997 R 6927 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de noviembre (DSAM núm. 499, de 20 de noviembre); M 4/1998 R 2750 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 5/1998 R 2754 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 6/1998 R 3488 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de abril (DSAM núm. 566, de 12 de marzo); M 7/1998 R 5977 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de junio (DSAM núm. 656, de 11 de junio); M 8/1998 R 9563 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de noviembre (DSAM núm. 710, de 12 de noviembre); M 10/1998 R 10386 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 2/1999 R 2352 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo); M 1/1999 R 6528 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de marzo (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 3/1999 R 7015 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de noviembre (DSAM núm. 71, de 11 de noviembre); M 1/2000 R 748 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de febrero (DSAM núm. 117, de 10 de febrero); M 2/2000 R. 2133, sustanciada en la sesión plenaria de 23 de febrero (DSAM núm. 135, de 23 de marzo); M 3/2000 R 3049, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (DSAM núm. 166, de 11 de mayo, páginas 4945 a 4951); M 4/2000 R 3177, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (Borrador del DSAM núm. 176, de 18 de mayo, páginas sin determinar).

• **Varios Grupos no proponentes ni enmendantes**

– ***Mayor a menor:***

No se ha producido hasta la fecha.

– ***Menor a mayor:***

M 2/1997 R. 1129 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de marzo (DSAM núm. 338, de 6 de marzo); M 3/1997 R 2327, sustanciada en la sesión plenaria de 17 de abril (DSAM núm. 379, de 17 de abril); M 11/1997 R 6931 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 13 de noviembre (DSAM núm. 488, de 13 de noviembre); M 1/1998 R 710 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de febrero (DSAM núm. 543, de 12 de febrero); M 2/1998 R 782 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de febrero (DSAM núm. 543, de 12 de febrero); M 3/1998 R 2503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de marzo (DSAM núm. 560, de 12 de marzo); M 9/1998 R 10249 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 742, de 10 de diciembre); M 1/1999 R 891 (IV), sus-

tanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 6/1999 R 7847 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 7/1999 R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre).

- **Intervención por tiempo máximo de 15 minutos:** M 1/1997 R 970 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de febrero (DSAM núm. 329, de 20 de febrero); M 2/1997 R. 1129 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de marzo (DSAM núm. 338, de 6 de marzo); M 3/1997 R 2327, sustanciada en la sesión plenaria de 17 de abril (DSAM núm. 379, de 17 de abril); M 4/1997 R (3243), sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 5/1997 R 3244, sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 6/1997 R 3502 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 9/1997 R 6664 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre); M 11/1997 R 6931 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 13 de noviembre (DSAM núm. 488, de 13 de noviembre); M 1/1998 R 710 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de febrero (DSAM núm. 543, de 12 de febrero); M 2/1998 R 782 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de febrero (DSAM núm. 543, de 12 de febrero); M 3/1998 R 2503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de marzo (DSAM núm. 560, de 12 de marzo); M 4/1998 R 2750 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 6/1998 R 3488 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de abril (DSAM núm. 566, de 12 de marzo); M 7/1998 R 5977 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de junio (DSAM núm. 656, de 11 de junio); M 8/1998 R 9563 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de noviembre (DSAM núm. 710, de 12 de noviembre); M 9/1998 R 10249 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 742, de 10 de diciembre); M 10/1998 R 10386 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 1/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 2/1999 R 2352 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo); M 3/1999 R 7015 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de noviembre (DSAM núm. 71, de 11 de noviembre); M 1/2000 R 748 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de febrero (DSAM núm. 117, de 10 de febrero); M 2/2000 R. 2133, sustanciada en la sesión plenaria de 23 de febrero (DSAM núm. 135, de 23 de marzo); M 3/2000 R 3049, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (DSAM núm. 166, de 11 de mayo, páginas 4945 a 4951); M 4/2000 R 3177, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (Borrador del DSAM núm. 176, de 18 de mayo, páginas sin determinar).

— OTRAS INTERVENCIONES:

• **Intervención en el debate por el Consejo de Gobierno:**

- Tras el turno de posición de los Grupos: M 2/1999 R. 6583 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de noviembre (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre).
- Tras la apertura de un turno dado a los Grupos Parlamentarios por una primera intervención: M 2/1999 R. 6583 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de noviembre (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre).

- Se abre **nuevo turno de intervención para los Grupos**, como consecuencia de la intervención del Consejo de Gobierno: M 2/1999 R. 6583 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de noviembre (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre).

C) Concluido el turno de palabra de los Grupos Parlamentarios y, a raíz de las intervenciones, puede concluirse la PRESENTACIÓN DE CORRECCIONES TÉCNICAS, GRAMATICALES, DE ERRORES O DE ENMIENDAS TRANSACCIONALES:

— Se presentaron **ENMIENDAS TRANSACCIONALES:**

- **Propuestas in voce:** M 2/1997 R. 1129 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de marzo (DSAM núm. 338, de 6 de marzo); M 4/1997 R (3243), sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 9/1997 R 6664 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre); M 4/1998 R 2750 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 560, de 12 de marzo); M 5/1998 R 2754 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 7/1998 R 5977 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de junio (DSAM núm. 656, de 11 de junio); M 1/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 2/1999 R 2352 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo); M 4/1999 R 7305 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 2 de diciembre (DSAM núm. 90, de 2 de diciembre); M 6/1999 R 7847 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 7/1999 R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre).

Su admisión requiere, en todos los casos, la necesaria presentación o formulación por escrito ante la Mesa de la Cámara, así en algún caso no se ha considerado o se han rechazado dada la exigencia de presentación por escrito: M 2/1997 R. 1129 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de marzo (DSAM núm. 338, de 6 de marzo), e inclusive no se ha permitido la presentación de la transaccional por no haber sido plantea-

da por escrito y con los requisitos formales correspondientes: M 4/1997 R (3243), sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 9/1997 R 6664 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre) (por tres ocasiones).

- **Por escrito** con la firma de los Portavoces: M 9/1997 R 6664 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre); M 10/1997 R 6927 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de noviembre (DSAM núm. 499, de 20 de noviembre); M 5/1998 R 2754 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 12 de marzo); M 7/1998 R 5977 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de junio (DSAM núm. 656, de 11 de junio); M 1/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 2/1999 R 2352 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo); M 4/1999 R 7305 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 2 de diciembre (DSAM núm. 90, de 2 de diciembre); M 6/1999 R 7847 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 7/1999 R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre).
- **Presentadas con carácter previo al debate:** M 2/1999 R 6583 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de noviembre (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); asimismo, parece desprenderse así en el caso de la M 7/1999 R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre), según consta en el DSAM cit. página 3157, columna 2.^a, penúltimo párrafo.
- **Solicitud de receso por el proponente para la presentación de la transaccional:** M 1/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 760, de 11 de febrero).
- **Suspensión del Pleno para la presentación de enmiendas transaccionales por escrito:**
 - **2 minutos**
M 8/1998 R 9563 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de noviembre (DSAM núm. 710, de 12 de noviembre).
 - **5 minutos**
M 1/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 760, de 11 de febrero).
- **No se produce suspensión del Pleno para la presentación de enmiendas transaccionales por escrito concediéndose un tiempo de 30 segundos:** M 9/1997 R 6664 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre).

- **No se produce suspensión del Pleno presentándose a la Mesa de forma inmediata:** M 7/1998 R 5977 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de junio (DSAM núm. 656, de 11 de junio).
- **No se produce suspensión del Pleno aun cuando no consta la presentación a la Mesa en el DSAM:** M 5/1998 R 2754 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 12 de marzo).

D) Presentada la enmienda transaccional a la Mesa y calificada y admitida por ésta, se inicia un **DEBATE SUBSIGUIENTE A LA TRAMITACIÓN DE LAS ENMIENDAS**, fase de la tramitación en la que se producen más intervenciones y que pese al silencio que guarda el Reglamento sobre ella suele ser la más viva:

— **Actuaciones previas:**

• **Aceptación por la Mesa in situ:**

- M 9/1997 R 6664(IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre); M 10/1997 R 6927 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de noviembre (DSAM núm. 499, de 20 de noviembre); M 5/1998 R 2754 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo).

• **Lectura de la enmienda transaccional** presentada:

- **Por alguno de los Secretarios:** M 9/1997 R 6664 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre); M 10/1997 R 6927 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de noviembre (DSAM núm. 499, de 20 de noviembre); M 8/1998 R 9563 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de noviembre (DSAM núm. 710, de 12 de noviembre); M 2/1999 R 2352 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo); M 4/1999 R 7305 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 2 de diciembre (DSAM núm. 90, de 2 de diciembre).
- **Por el propio proponente:** M 4/1998 R 2750 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 1/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 760, de 11 de febrero).

• **No se produce la lectura de la transaccional presentada¹⁰:**

- M 5/1998 R 2754 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo), se hace mención al conte-

¹⁰ Tal vez debería considerarse la conveniencia de la práctica anteriormente seguida por la que se procedía a la lectura de las enmiendas al no ser publicadas en el *BOAM*, de modo que así, al menos, quedase constancia de su literalidad en el DSAM.

- nido de forma desigual; M 7/1998 R 5977 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de junio (DSAM núm. 656, de 11 de junio).
- **Solicitud de aclaraciones sobre el debate:** M 4/1998 R 2750 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo).
- El Presidente solicita que por el **Grupo proponente se manifieste sobre la aceptación o no de las enmiendas:** M 1/1997 R 970 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de febrero (DSAM núm. 329, de 20 de febrero); M 4/1997 R (3243), sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo), por dos veces; M 6/1997 R 3502 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 8/1997 R 6524 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 23 de octubre (DSAM núm. 469, de 23 de octubre); M 9/1997 R 6664 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre); M 7/1998 R 5977 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de junio (DSAM núm. 656, de 11 de junio); M 8/1998 R 9563 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de noviembre (DSAM núm. 710, de 12 de noviembre), por dos veces; M 10/1998 R 10386 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM núm. 760, de 11 de febrero), por un minuto; M 1/1999 R 6528 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de marzo (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 3/1999 R 7015 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de noviembre (DSAM núm. 71, de 11 de noviembre) por dos veces; M 4/1999 R 7305 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 2 de diciembre (DSAM núm. 90, de 2 de diciembre); M 6/1999 R 7847 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 7/1999 R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 1/2000 R 748 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de febrero (DSAM núm. 117, de 10 de febrero); M 2/2000 R 2133, sustanciada en la sesión plenaria de 23 de febrero (DSAM núm. 135, de 23 de marzo), M 3/2000 R 3049, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (DSAM núm. 166, de 11 de mayo, páginas 4945 a 4951); M 4/2000 R 3177, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (Borrador del DSAM núm. 176, de 18 de mayo, páginas sin determinar).
- **Intervención del Grupo proponente:** En general el turno se destina a aclarar las enmiendas y a solicitud del Presidente: M 2/1997 R 1129 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de marzo (DSAM núm. 338, de 6 de marzo). Esta aclaración se solicita, además, por segunda vez: M 7/1998 R 5977 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de junio (DSAM núm. 656, de 11 de junio), por dos minutos; M 8/1998 R 9563 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de noviembre (DSAM núm. 710, de 12 de noviembre); M 10/1998 R 10386 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM núm. 760, de 11 de febrero), por un minu-

- to; M 2/1999 R 2352 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo); M 1/1999 R 6528 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de marzo (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 3/1999 R 7015 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de noviembre (DSAM núm. 71, de 11 de noviembre); M 5/1999 R 7779 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 9 de diciembre (DSAM núm. 94, de 9 de diciembre); M 6/1999 R 7847 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 3/2000 R 3049, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (DSAM núm. 166, de 11 de mayo, páginas 4945 a 4951); M 4/2000 R 3177, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (Borrador del DSAM núm. 176, de 18 de mayo, páginas sin determinar).
- Se solicita efectuar una **aclaración por parte del Grupo proponente** que es concedido por la Presidencia: M 2/1998 R 782 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de febrero (DSAM núm. 543, de 12 de febrero), por tiempo de 1 minuto.
- **El Presidente solicita aclaraciones a un Grupo enmendante:** M 4/1998 R 2750 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 560, de 12 de marzo); M 5/1998 R 2754 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo).
- **Intervención del Grupo enmendante:** M 4/1997 R (3243), sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 2/1997 R 1129 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de marzo (DSAM núm. 338, de 6 de marzo).
- **Intervención de un Grupo no proponente ni enmendante:** M 2/1997 R 1129 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de marzo (DSAM núm. 338, de 6 de marzo).
- En algún momento **el Presidente sintetiza el curso de la enmienda proponente:** M 2/1997 R. 1129 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de marzo (DSAM núm. 338, de 6 de marzo); M 3/1997 R 2327, sustanciada en la sesión plenaria de 17 de abril (DSAM núm. 379, de 17 de abril); M 4/1997 R (3243), sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 5/1997 R 3244, sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 7/1997 R 3503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 9/1997 R 6664 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre), por dos veces; M 10/1997 R 6927 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de noviembre (DSAM núm. 499, de 20 de noviembre); M 4/1998 R 2750 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 560, de 12 de marzo); M 5/1998 R 2754 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 12 de marzo); M 8/1998 R 9563 (IV),

sustanciada en la sesión plenaria de 12 de noviembre (DSAM núm. 710, de 12 de noviembre), por dos veces; M 2/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo); M 1/1999 R 6528 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de marzo (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 2/1999 R 6583 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de noviembre (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre), por dos veces; M 7/1999 R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre).

- **Solicitud por la Presidencia sobre la aceptación o no de las enmiendas y no para efectuar réplicas a las intervenciones previas:** M 6/1997 R 3502 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio).
- Se producen ciertas **intervenciones del Grupo proponente y del Grupo** que manifiesta su posición. Finalmente se acepta la tramitación de la transaccional por parte de los Grupos. M 9/1997 R 6664 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre).
- **Solicitud de réplica por un Grupo Parlamentario** que no se concede: M 7/1999 R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre).

E) A lo largo de los diversos debates de las mociones se produjeron diversos **INCIDENTES**, generalmente una vez presentadas las enmiendas transaccionales en el debate sobre la aceptación no de las mismas. Las principales fueron las que seguidamente enumeramos:

— **MANTENIMIENTO DEL ORDEN:**

- **Solicitud requerida a los Diputados:** El Presidente consideró necesario solicitar el mantenimiento del orden durante la celebración de la sesión: M 5/1997 R 3244, sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 11/1997 R 6931 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 13 de noviembre (DSAM núm. 488, de 13 de noviembre); M 12/1997 R 7891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de diciembre (DSAM núm. 521, de 11 de diciembre); M 1/1998 R 710 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de febrero (DSAM núm. 543, de 12 de febrero), por dos ocasiones; M 2/1998 R 782 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de febrero (DSAM núm. 543, de 12 de febrero); M 4/1998 R 2750 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo);
- **Solicitud requerida a los asistentes (tribuna de público):** M 9/1998 R 10249 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 742, de 10 de diciembre); M 10/1998 R 10386 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM núm. 760, de 11 de febrero).

- **RESPETO DEL ORDEN DEL DÍA PREFIJADO:** El Presidente solicita a la interviniente que se atenga al Orden del Día: M 2/1999 R 2352 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo), en dos ocasiones.
- **RESPETO DE LOS TIEMPOS REGLAMENTARIOS:** El Presidente solicita al interviniente se ajuste al tiempo: M 7/1997 R 3503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 1/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 2/1999 R 2352 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo), por dos veces; M 1/1999 R 6528 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de marzo (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 5/1999 R 7779 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 9 de diciembre (DSAM núm. 94, de 9 de diciembre), a dos Diputados; M 7/1999 R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 1/2000 R 748 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de febrero (DSAM núm. 117, de 10 de febrero).
- **ORDENACIÓN DE LOS DEBATES:** Se producen diversas intervenciones acerca de su procedencia: M 4/1998 R 2750 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566 de 18 de marzo).
- **ALUSIONES:** Se produjo la solicitud de la palabra por alusiones y su concesión por tiempo de 1 minuto: M 9/1998 R 10249 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 742, de 10 de diciembre); M 3/1999 R 7015 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de noviembre (DSAM núm. 71, de 11 de noviembre), por un minuto.

No concesión por la Presidencia del turno solicitado: M 9/1998 R 10249 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 742, de 10 de diciembre), en dos ocasiones.

Asimismo, se produjo la concesión de turno de intervención a Grupo Parlamentario no aludido por haberse concedido la palabra a los otros dos que intervienen por alusiones: M 3/1999 R 7015 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de noviembre (DSAM núm. 71, de 11 de noviembre), por tiempo de un minuto.

F) La VOTACIÓN DE LAS MOCIONES y sus enmiendas se ha producido conforme a los siguientes criterios:

- **SOLICITUD DE ACLARACIONES ACERCA DE LA VOTACIÓN:** Durante el desarrollo del debate: M 10/1997 R 6927 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de noviembre (DSAM núm. 499, de 20 de noviembre); M 3/1999 R 7015 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de noviembre (DSAM núm. 71, de 11 de noviembre).

— SISTEMA DE VOTACIÓN:

• **Mano alzada:**

M 1/1997 R 970 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de febrero (DSAM núm. 329, de 20 de febrero); M 2/1997 R 1129 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de marzo (DSAM núm. 338, de 6 de marzo); M 3/1997 R 2327, sustanciada en la sesión plenaria de 17 de abril (DSAM núm. 379, de 17 de abril); M 4/1997 R (3243), sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 5/1997 R 3244, sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 6/1997 R 3502 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 7/1997 R 3503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio); M 8/1997 R 6524 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 23 de octubre (DSAM núm. 469, de 23 de octubre); M 9/1997 R 6664(IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre); M 10/1997 R 6927 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de noviembre (DSAM núm. 499, de 20 de noviembre); M 11/1997 R 6931 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 13 de noviembre (DSAM núm. 488, de 13 de noviembre); M 12/1997 R 7891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de diciembre (DSAM núm. 521, de 11 de diciembre); M 1/1998 R 710 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de febrero (DSAM núm. 543, de 12 de febrero); M 2/1998 R 782 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de febrero (DSAM núm. 543, de 12 de febrero); M 3/1998 R 2503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de marzo (DSAM núm. 560, de 12 de marzo); M 4/1998 R 2750 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566 de 18 de marzo); M 5/1998 R 2754 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo); M 6/1998 R 3488 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de abril (DSAM núm. 566, de 12 de marzo); M 7/1998 R 5977 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de junio (DSAM núm. 656, de 11 de junio).

• **Electrónico¹¹:**

M 8/1998 R 9563 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de noviembre (DSAM núm. 710, de 12 de noviembre); M 9/1998 R 10249 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 742, de 10 de diciembre); M 10/1998 R 10386 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 1/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 2/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783,

¹¹ No queda constancia en el DSAM de la celebración de la votación mediante el sistema del voto electrónico.

de 11 de marzo); M 1/1999 R 6528 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de marzo (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 3/1999 R 7015 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de noviembre (DSAM núm. 71, de 11 de noviembre); M 5/1999 R 7779 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 9 de diciembre (DSAM núm. 94, de 9 de diciembre); M 7/1999 R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre); M 1/2000 R 748 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de febrero (DSAM núm. 117, de 10 de febrero); M 2/2000 R 2133, sustanciada en la sesión plenaria de 23 de febrero (DSAM núm. 135, de 23 de marzo); M 3/2000 R 3049, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (DSAM núm. 166, de 11 de mayo, páginas 4945 a 4951); M 4/2000 R 3177, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (Borrador del DSAM núm. 176, de 18 de mayo, páginas sin determinar).

- **Asentimiento**

M 2/1999 R 6583 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de noviembre (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 4/1999 R 7305 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 2 de diciembre (DSAM núm. 90, de 2 de diciembre); M 6/1999 R 7847 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre).

— VOTACIÓN ÚNICA O CONJUNTA:

- **Aprobación**

- *Unanimidad:*

M 1/1997 R 970 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de febrero (DSAM núm. 329, de 20 de febrero; *BOAM* núm. 87, de 6 de marzo, páginas 3125 y 3126); M 2/1997 R.1129 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de marzo (DSAM núm. 338, de 6 de marzo; *BOAM* núm. 91, de 20 de marzo, páginas 3281); M 5/1997 R 3244, sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo; *BOAM* núm. 109, de 12 de junio, páginas 4014); M 1/1998 R 710, sustanciada en la sesión plenaria de 12 de febrero (DSAM núm. 543, de 12 de febrero; *BOAM* núm. 152, de 26 de febrero, páginas 7347 y 7348); M 4/1998 R 2750 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo; *BOAM* núm. 158, de 16 de abril, pág. 7735); M 6/1998 R 3488 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de abril (DSAM núm. 566, de 12 de marzo; *BOAM* núm. 160, de 30 de abril, páginas 7847); M 8/1998 R 9563 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de noviembre (DSAM núm. 710, de 12 de noviembre; *BOAM* núm. 188, de 26 de noviembre, página 11711); M 2/1999 R 6583 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de noviembre (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre; *BOAM* núm. 17, de 18 de octubre, páginas 2397 y 2398);

M 4/1999 R 7305 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 2 de diciembre (DSAM núm. 90, de 2 de diciembre; BOAM núm. 22, de 16 de diciembre, páginas 2831); M 6/1999 R 7847 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre, BOAM núm. 25, de 13 de enero de 2000, página 3126).

– **No unanimidad:**

M 1/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 760, de 11 de febrero; BOAM núm. 204, de 4 de marzo, páginas 12925 y 12926); M 3/1999 R 7015 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de noviembre (DSAM núm. 71, de 11 de noviembre; BOAM núm. 18, de 25 de noviembre, página 2437).

- **Rechazo de la Moción:** M 3/1997 R 2327, sustanciada en la sesión plenaria de 17 de abril (DSAM núm. 379, de 17 de abril, BOAM núm. 104, de 8 de mayo, página 3857); M 6/1997 R 3502 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio, BOAM núm. 111, de 19 de junio, página 4098); M 7/1997 R 3503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 5 de junio (DSAM núm. 419, de 5 de junio, BOAM núm. 111, de 19 de junio, página 4098); M 8/1997 R 6524 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 23 de octubre (DSAM núm. 469, de 23 de octubre, BOAM núm. 133, de 13 de noviembre, páginas 6248 y 6249); M 9/1997 R 6664 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 6 de noviembre (DSAM núm. 478, de 6 de noviembre, BOAM núm. 134, de 20 de noviembre, página 6276); M 11/1997 R 6931 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 13 de noviembre (DSAM núm. 488, de 13 de noviembre, BOAM núm. 136, de 27 de noviembre, página 6360); M 12/1997 R 7891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de diciembre (DSAM núm. 521, de 11 de diciembre, BOAM núm. 141, de 18 de diciembre, página 6738); M 2/1998 R 782 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de febrero (DSAM núm. 543, de 12 de febrero, BOAM núm. 152, de 26 de febrero, página 7394); M 3/1998 R 2503 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 12 de marzo (DSAM núm. 560, de 12 de marzo; BOAM núm. 157, de 2 de abril, página 7720); M 5/1998 R 2754 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 18 de marzo (DSAM núm. 566, de 18 de marzo, BOAM núm. 158, de 16 de abril, página 7735); M 9/1998 R 10249 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 742, de 10 de diciembre, BOAM núm. 193, de 21 de octubre, pág. 12268); M 10/1998 R 10386 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM núm. 760, de 11 de febrero, BOAM núm. 204, de 4 de marzo, página 13039); M 1/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de diciembre (DSAM núm. 760, de 11 de febrero, BOAM núm. 204, de 4 de marzo, pág. 12925); M 2/1999 R 2352 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo, BOAM núm. 207, de 25 de marzo, página 13320); M 1/1999 R 6528 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de marzo

(DSAM núm. 64, de 4 de noviembre, *BOAM* núm. 17, de 18 de noviembre, página 2425); M 5/1999 R 7779 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 9 de diciembre (DSAM núm. 94, de 9 de diciembre, *BOAM* núm. 23, de 23 de diciembre, página 3028); M 1/2000 R 748 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 10 de febrero (DSAM núm. 117, de 10 de febrero, *BOAM* núm. 37, de 6 de abril, páginas 4093 y 4094); M 3/2000 R 3049, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (DSAM núm. 166, de 11 de mayo, págs. 4945 a 4951; *BOAM* núm. 43, de 25 de mayo, página 4465); M 4/2000 R 3177, sustanciada en la sesión plenaria de 18 de mayo (Borrador del DSAM núm. 176, de 18 de mayo, págs. sin determinar; *BOAM* núm. 44, de 1 de junio, página 4528).

— **VOTACIÓN SEPARADA:** M 4/1997 R (3243), sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo); M 10/1997 R 6927 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de noviembre (DSAM núm. 499, de 20 de noviembre); M 7/1998 R 5977 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de junio (DSAM núm. 656, de 11 de junio); M 10/1998 R 10386 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 2/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo); M 2/1999 R 6583 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 4 de noviembre (DSAM núm. 64, de 4 de noviembre); M 3/1999 R 7015 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de noviembre (DSAM núm. 71, de 11 de noviembre); M 7/1999 R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre).

- **Aprobación parcial:** Unanimidad. M 4/1997 R (3243), sustanciada en la sesión plenaria de 22 de mayo (DSAM núm. 410, de 22 de mayo, *BOAM* núm. 109, de 12 de junio, páginas 4013 y 4014); 6/1997 R 3502, *BOAM* núm. 111, de 16 de junio, página 4098, M 10/1997 R 6927 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de noviembre (DSAM núm. 499, de 20 de noviembre, *BOAM* núm. 138, de 4 de diciembre, página 6389); M 7/1999 R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre, *BOAM* núm. 25, de 13 de enero de 2000, páginas 3136 y 3137).

- **Solicitud de votación separada**

— *Por el Grupo proponente:*

M 7/1998 R 5977 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de junio (DSAM núm. 656, de 11 de junio); M 10/1998 R 10386 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM núm. 760, de 11 de febrero); M 2/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo); M 2/1999 R 891 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo).

– **Por el o los Grupos enmendantes:**

Es aceptada por la Presidencia: M 10/1998 R 10386 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de febrero de 1999 (DSAM núm. 760, de 11 de febrero), no aceptada por el Grupo proponente; M 7/1999 R 7856 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 16 de diciembre (DSAM núm. 107, de 16 de diciembre).

– **Por un Grupo no proponente ni enmendante:**

M 10/1997 R 6927 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 20 de noviembre (DSAM núm. 499, de 20 de noviembre); M 3/1999 R 7015 (V), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de noviembre (DSAM núm. 71, de 11 de noviembre). En este caso se plantea la necesidad de la manifiesta unanimidad de los Grupos Parlamentarios que no es aceptada por expresar su oposición o desacuerdo uno de los Grupos Parlamentarios.

- **Cambio de criterio de Grupo respecto a la celebración de votaciones separadas:** M 2/1999 R 2352 (IV), sustanciada en la sesión plenaria de 11 de marzo (DSAM núm. 783, de 11 de marzo).

VII. BIBLIOGRAFÍA

Acerca de esta iniciativa parlamentaria pueden consultarse las obras que seguidamente se relacionan:

- ACHTERBERG, Norbert: «Parlamentsrecht», J.C.B. MOHR, Tubinga, 1984, p. 468.
- AGUILÓ I LÚCIA, Lluís: «Les Corts Valencianes: Introducció al Dret Parlamentari Valencià»; Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, p. 92.
- ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis y ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: «Derecho Constitucional Español», 2.^a ed. Universitas S.A., Madrid, 1998, p. 446.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: «Derecho Parlamentario», ed. Bosch, Barcelona, 2000, pp. 212 y 213.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique: «Curso de Derecho Constitucional», 2.^a Ed., vol. II; Tecnos, Madrid, 1997, pp. 167 a 169.
- AMELLER, Michel: «L'Assemblée Nationale», 2.^a ed.; Presses Universitaires de France, París, 1994, p. 86.
- ARAGÓN REYES, Manuel: «El control parlamentario», en *Revista de Derecho Político*, UNED, Núm. 23, 1986, pp. 31 y 32.
- ARDANT, Philippe: «Institutions politiques. Droit Constitutionnel», 4.^a ed.; LGDJ, París, 1992, p. 405.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio: Voces «Moción» y «Proposición no de ley», en *Enciclopedia Jurídica*, t. III y V respectivamente; Civitas, Madrid, 1995.
- AVRIL, Pierre y GICQUEL, Jean: «Droit Parlementaire», ed. Montchrestien, París, 1988, pp. 131 a 133.
- ASENSI SABATER, José: «Las Cortes Valencianas»; Colección Universidad, Caja de Ahorros Provincial, Alicante, 1983, pp. 148 a 150.

- BARILE, Paolo: «Istituzioni di Diritto Pubblico», 4.^a ed.; CEDAM, Padua, 1982, pp. 260, 261 y 473.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco. J.: «El control del Gobierno en el Derecho Constitucional Comparado», En *El Parlamento a debate* (Dir. Ramírez, m.), Ed. Trotta, Madrid, 1997, pp. 101 y 102.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: «Derecho Constitucional», Ed. Tecnos, Madrid, 1965, p. 405.
- BOUDET, «La force juridique des résolutions parlementaires», en *Revista de Droit Publique*, 1958, pp. 271 y ss.
- CADART, Jacques: «Institutiones politiques et Droit Constitutionnel», Tomo II; LGDJ, París, 1980, pp. 1185 y 1186.
- CANO BUESO, Juan B. y MORALES ARROYO, José María: «El Parlamento de Andalucía. Estructura y organización»; Tecnos, Madrid, 1987, p. 88.
- CAVERO GÓMEZ, Manuel: «Las facultades de calificación y de admisión a trámite de la Mesa del Parlamento de Navarra en relación con una moción», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 35, 1995.
- CHANTEBOUT, Bernard: «Droit Constitutionnel et Science Politique», 7.^a ed.; Armand Colin, París, 1986, pp. 249 y 486.
- CHAUCHAT, Mathias: «Le contrôle politique du Parlement Européen sus les Exécutives Communitaires», LGDJ, París, 1989, pp. 38 y 39.
- CIAURRO, Gianfranco: «Le Camere del Parlamento», Colombo, Roma, 1988, pp. 72 a 77.
- CORTES GENERALES (SENADO): Dirección de Estudios y Documentación: «Procedures de controle d'impulsion politique au Senat», Publicaciones del Senado, 4, Cortes Generales, Madrid, 1996.
- CUOCCOLO, Fausto: «Istituzioni di Diritto Pubblico» 7.^a ed.; Giuffrè Ed., Varese, 1979, pp. 318 a 321.
- DE ESTEBAN, Jorge y GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro: «Curso de Derecho Constitucional» tomo III; Editorial Universidad Complutense, Madrid, 1994, pp. 591 a 593.
- DI CIOLO, Vittorio: «Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica»; Giuffrè Ed., Milán, 1980, p. 332.
- DIKSON, Paul y CLANDY, Paul: «The Congress Dictionary»; Wiley, Nueva York, 1993, p. 220.
- ELIA, Leopoldo: «Gli atti bicamerali non legislativi», en *Raccolta di scritti sulla Costituzione, II*; Milán, 1958.
- FALCON, Giandomenico: «Lineamenti di Diritto Pubblico»; (CEDAM), Padua, 1987, pp. 150 y 151.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: Voz «Interpelaciones parlamentarias», en *Enciclopedia Jurídica*, tomo III, Civitas, Madrid, 1995.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «El sistema constitucional español», Dykinson, Madrid, 1992, pp. 654 y 655.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín: «El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español», Congreso de los Diputados, Monografías, 1, Madrid, 1985, pp. 139 y 174 a 176.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín y MONTERO GIBERT, José Ramón: «El control parlamentario», Tecnos, Madrid, 1984, pp. 85 y 86.
- GIL ROBLES Y GIL DELGADO, José María y PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: «Diccionario de términos electorales y parlamentarios», ed. Taurus, Madrid, 1977, p. 166.

- GUCHET, Yves: «Droit Parlementaire», Economica, París, 1996, pp. 176 a 178.
- LAPORTE, Jean y TULARD, Marie José: «Le Droit Parlementaire», Presses Universitaires de France, París, 1986, p. 105.
- LONGI, Vincenzo: «Elementi di Diritto e procedura parlamentare», Giuffrè ed., Milán, 1993, pp. 415 a 422.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando: «La oposición parlamentaria y el orden constitucional», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pp. 275 y 276.
- MANZELLA, Andrea: Voz: «Interrogazione e interpellanza parlamentare» en *Enciclopedia del Diritto*, ed. Giuffrè, Milán, 1972, t. XXII, pp. 412 y 427.
- MANZELLA, Andrea: «Il Parlamento»; Il Mulino, Bolonia, 1977, pp. 271 a 272.
- MARTINES, Termistocle: «Diritto Costituzionale», 4.ª ed., Giuffrè Editore, Milán, 1986, p. 381.
- MARTÍNEZ ELIPE, León; (revisado y actualizado por ARA MORENO, José Antonio): «Comentario al artículo 111 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (Coord.), T. VIII, artículos 97 a 112; Edersa, Madrid, 1998; pp. 786 a 805 y 821 y 822.
- MARTÍNEZ ELIPE, León: «Derecho Parlamentario»; Aranzadi, Pamplona, 2000, pp. 348 y 349.
- MAY, Erskine: «Teatrise of the Law privileges, proceedings and usage of Parliament (Parliamentary Practice)»; Butterworths, Londres, 1989, pp. 321 a 331.
- MAZZONI HONORATTI, Mª. Luisa: «Lezione di Diritto Parlamentare»; Giapichelli Editore, Turín, 1993, pp. 340 a 342.
- MERINO MERCHÁN, José Fernando: «Instituciones del Derecho Constitucional Español», Beramar, Madrid, 1994, pp. 398 a 403.
- MOLAS, Isidre y otros: «El Parlamento de Cataluña», Ariel quincenal, Barcelona, 1981, p. 222.
- MOLAS, Isidre y PITARCH, Ismael E.: «Las Cortes Generales en el Sistema Parlamentario de Gobierno», Tecnos, Madrid, 1987, pp. 206 a 209.
- MORTATI, Costantino: «Istituzioni di Diritto Pubblico», t. I y II, 9.ª ed.; (CEDAM), Padua, 1975 y 1976, pp. 515, 691, 692 y 968.
- NOCILLA, Damiano: Voz «Mozione», en *Enciclopedia del Diritto*, ed. Giuffrè, Milán, 1972, t. XXVII, pp. 331 a 347.
- PARAMIO DURÁN, Antonio: «La función de impulso político de las Asambleas Legislativas autonómicas», en *Las Cortes Generales Jornadas de Estudio celebradas en Madrid* (mayo de 1985). IEF, vol. 3; Madrid, 1987, pp. 1853 a 1868.
- PÉREZ ROYO, Javier y PORRAS NADALES, Antonio, J.: «El Parlamento de Andalucía: análisis de la Primera Legislatura (1982-1986)»; Tecnos, Madrid, 1987, p. 144.
- PÉREZ ROYO, Javier: «Curso de Derecho Constitucional», Marcial Pons Ed., Madrid, 1998, p. 585.
- PIERRE, Eugene. «Traité de Droit politique, electoral et parlementaire», 5.ª ed., Librairies Imprimeries Reunies, París, sin fecha.
- PORRAS NADALES, Antonio J: «Informes y Jornadas 2» en *El Parlamento de Andalucía: claves de un proceso institucional*; Minerva Universidad, Sevilla, 1998, pp. 216 a 222.
- PULIDO QUECEDO, Manuel: «La Constitución Española», 2.ª ed., Aranzadi, Pamplona, 1996, pp. 1476 a 1479.
- RESCIGNO, Giuseppe Ugo: «Corso di Diritto Pubblico», 2.ª ed.; Zanichelli, Bolonia, 1989, p. 409.
- RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge, «Teoría y práctica del Derecho constitucional», Tecnos, Madrid, 1996, p. 433.

- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: Comentario al artículo 111.2. En «Comentarios a la Constitución»: GARRIDO FALLA, Fernando (Coord.), 2ª Ed.ampliada; Civitas, Madrid, 1985., pp. 1512 a 1514.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: «El Parlamento y sus instrumentos de información: preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación», ed. Edersa; Madrid, 1982, pp. 111, 119, 120, 121, 122, 125, 129, 132, 135, 136, 144 y 147.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: «Derecho Parlamentario Español»; Espasa Universidad, Madrid, 1990, pp. 247, 411, 413 y 415.
- SILK, Paul: «How Parliament works»; Longman, Londres y New York, 1987, pp. 206 a 216.
- SOLÉ TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: «Las Cortes Generales en el Sistema Constitucional», Tecnos, Madrid, 1984, pp. 228 a 233.
- SPAGNA MUSSO, Enrico: «Diritto Costituzionale»; (CEDAM), Padua, 1986, pp. 530 y 531.
- TANDA, Antón Paolo: «Dizionario parlamentare», Colombo, Roma, 1989, pp. 106 a 108.
- TEIXEIRO PIÑEIRO, Anxo: «O Parlamento de Galicia», Ir Indo, Vigo, 1988, p. 160.
- TOSI, Silvano. «Diritto Parlamentare», Giuffrè Ed., Milán, 1993, pp. 415 a 422.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: «Repertorio de Jurisprudencia Constitucional», 1990: STC 205/1990, de 13 de diciembre.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: «Repertorio de Jurisprudencia Constitucional», 1995: STC 41/1995, de 13 de febrero.
- VAN IMPE. «Le regime parlementaire en Belgique», Centre Universitaire de Droit Publique, Bruselas, 1968, pp. 173 y 174.
- VIRGA, Pietro: «Diritto Costituzionale», 9.ª ed.; Giuffrè Ed., Varesse, 1979, pp. 178 y 179.
- VON TROSSMANN, Hans: «Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages (Kommentar ...)», Ed. Verlag C.H. BECK, Munich, 1977, pp. 804 a 806.
- VON TROSSMANN, Hans: «Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages (Ergänzungsband)», Ed. Verlag C.H. BECK, Munich, 1981, p. 254.
- YANES HERREROS, Aureliano: «Mociones, interpelaciones y preguntas», en *Parlamento y Control del Gobierno*, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (Coord. PAU I VALL, F), Aranzadi, Pamplona, 1998, pp. 255 a 266.

VI

RECENSIONES

**García Escudero, José María y García Martínez,
María Asunción: *La Constitución día a día*. Congreso de los
Diputados, Madrid, 1998, 214 páginas**

I

En el panorama de la dogmática jurídica en España, como es bien sabido, la afirmación y la ulterior consolidación del Derecho constitucional son realidades «recientes».

Frente a la tradición del Derecho político, sólidamente edificado sobre los cimientos del culto a unas normas políticas asépticas, el Derecho constitucional, centrado en el estudio de la Constitución como norma jurídica, tan sólo ha florecido a raíz de la aprobación de la vigente Constitución de 1978. Este florecimiento es fruto del giro radical, de esos que se denominan copernicanos, que la entrada en vigor de la Carta Magna ha comportado en nuestro ordenamiento. Y es que, a diferencia de la precedente situación de baldío, la Constitución afronta la labor de dotar a nuestro sistema normativo de una norma jurídica suprema consentida por la mayoría de los ciudadanos, norma que, desde la cúspide, informa todo el ordenamiento jurídico que ella misma diseña, estableciendo un sistema de valores, en los «temas clave», articulado con la finalidad de superar el secular conflicto civil que ha presidido la sociedad española. Dicho con otras palabras, la atención por el Derecho constitucional es la consecuencia del mayor mérito de la Constitución de 1978, mérito que no es otro que el de haber tendido un puente de entendimiento entre las, sistemáticamente renovadas, versiones de los liberales y los absolutistas que desde la guerra y revolución, en 1812, han marcado la dinámica pendular del dilatado e inconcluso proceso de modernización de España.

En efecto, en los albores del siglo XIX un conjunto de circunstancias ocasionales crearon una coyuntura favorable para que un amplio sector de la opinión nacional se comprometiese en la lucha por el poder, con objeto de llevar a cabo una radical transformación de los supuestos que servían de base a la España del antiguo régimen. En este contexto, conforme ha reiterado Artola, la obra de las Cortes de Cádiz respondió a dos objetivos básicos: construir un nuevo régimen y promover la transformación de la sociedad. La labor de las Cortes vendría así a despertar un «entusiasmo inicial», fruto de la proclamación de los tres principios que serían las columnas de la futura Constitución: el principio de soberanía nacional, el principio de división de poderes y la nueva representación, rompiendo con la tradición de mandato imperativo para conferir a los diputados el carácter de representación de la nación en su totalidad.

* Letrado. Secretario General Adjunto y Director de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

Empero, el texto gaditano, cuyo artículo 6 disponía la obligación de todos los españoles de ser justos y benéficos —y quizá porque esta pía prescripción no se actualizó—, no consiguió arraigar en el entramado constitucional. Su operatividad, sin ambages, es un mero mito. Fue éste, sin lugar a dudas y en palabras de Vilar, no sólo el fracaso de unos cuantos años, sino el de todo un siglo. Y es que, sin apasionamientos —los que todo mito genera—, ha de recordarse que, al margen de su prácticamente inexistente vigencia jurídica efectiva, «la Pepa» tuvo una muy débil incidencia en el liberalismo español mayoritario durante todo el siglo XIX, el cual casi al poco de nacer le fue dando la espalda. De facto, desde el Estatuto Real hasta la Constitución de 1876 el Estado español se vertebraría a partir de unos principios distintos, cuando no opuestos, a los que la Constitución de Cádiz había recogido.

Lo verdaderamente significativo es que, desde 1812, España ha estado aquejada, de manera constante, por un inacabable ir y venir, tejer y destejer, abrir y cerrar sin haber sabido acotar nunca un terreno de encuentro ni arbitrar unas reglas del juego por todos respetadas porque fuesen respetables.

La «anécdota» con la cual los autores de la obra objeto de recensión abren su *«Introducción»* no puede ser más ilustrativa; no me resisto a su reproducción: «Teófilo Gautier hizo su famoso viaje a España en 1840. Entró por Irún, y allí, en un palacio antiguo convertido en Ayuntamiento, vio por primera vez la plancha de yeso con la inscripción: “Plaza de la Constitución”. Y el viajero anotó: “No podía elegirse mejor símbolo. Una Constitución sobre España es una pellada de yeso sobre granito”» (página 9). Y tampoco tengo fuerzas para resistirme a transcribir el comentario de García Escudero y García Martínez sobre la anotación del escritor romántico francés: «Durante siglo y medio, sobre la dura piedra del pueblo español se han ido depositando las pellas de yeso con las que cada fracción de ese pueblo ha querido asegurar su dominio sobre el futuro. Sólo consiguieron mantenerlas el mínimo tiempo indispensable para que la fracción rival echase abajo la orgullosa inscripción y pusiera en su lugar la suya, destinada a sufrir idéntica suerte». Y añaden: «Nunca los españoles se pusieron de acuerdo sobre lo que había que escribir encima del granito (...). El montón de las sucesivas inscripciones deshechas es la triste historia del constitucionalismo español» (página 9).

En este desolador panorama del fracaso de nuestro constitucionalismo histórico, la proclamación de la II República abriría una puerta a la esperanza. Sin embargo, la ilusión pronto se desvanecería. No puede olvidarse, como destacara Vicens Vives, el estilo frío y doctrinal adoptado desde el comienzo por el Gobierno republicano, que parecía trabajar sobre un esquema de hipótesis sociológicas, y no sobre la realidad viva del país. En este contexto, la Constitución de 9 de diciembre de 1931, uno de los textos del grupo de las llamadas «Constituciones de los profesores», no pudo sustraerse a la inveterada pretensión de cada partido de convertir puntos de su programa en artículos constitucionales, dejando así impregnado en el texto constitucional, según la profecía de Pérez Serrano, un triste semillero de futuras discordias.

No es este el momento de abordar las causas de esta inestabilidad constitucional, entre las que, sin duda, destaca una variable autóctona, cual es el permanente fracaso en nuestro país de la pretensión constitucional; fracaso que es

fruto de la impotencia de una sociedad atrasada, dividida y políticamente desintegrada para construir el Estado, para suscitar una estructura de integración capaz de sustentar la estabilidad del ordenamiento jurídico como presupuesto del Estado de Derecho. Lo que aquí nos interesa destacar es que esa inestabilidad constitucional, en el marco de una situación política en permanente convulsión, ha comportado una consecuencia negativa: la Constitución no ha logrado entre nosotros aquel séquito de asentimiento que le proporciona efectividad.

II

La ausencia de un sentimiento constitucional, de un afecto libre y crítico hacia los valores constitucionales que sea el soporte diario de un régimen democrático, ha determinado, salvo honrosas excepciones, un desinterés generalizado por el estudio del Derecho constitucional desde la óptica jurídica. Este desinterés se ha perpetuado hasta bien entrada la década de los setenta, momento en que la meritada tendencia comienza a quebrarse, especialmente desde la publicación en 1975 de la, sorprendentemente olvidada, *Introducción al Derecho constitucional español*, de Manuel María Fraile Clivillés. Indudablemente, una de las causas de este abandono ha sido el dilatado eclipse de la virtualidad de los principios democráticos, en la urdimbre de un régimen de excepción y poder personal durante el período 1939-1975, lo que inclinó a la doctrina hacia campos «menos comprometidos», como la Historia del pensamiento político, la Ciencia Política, la Historia constitucional o el Derecho constitucional comparado.

Frente a la situación descrita, en los últimos años asistimos a un auténtico «Renacimiento» de la ciencia del Derecho constitucional». La causa directa de este giro radical en el amargo panorama de la ciencia del Derecho constitucional en nuestro país es, obviamente, la aprobación de la Constitución española de 1978. No puede olvidarse que, como advirtiera Fernández-Miranda Campoamor, «la Constitución española de 1978 acaso sea el primer intento viable en la España contemporánea de establecer un marco jurídico de integración política que exprese la realidad de una sociedad relativamente integrada, capaz por tanto de construir un Estado, de organizarse políticamente en Estado y además y sobre todo en Estado de Derecho».

Extraño hubiera sido que la espectacularidad del cambio político y jurídico que la Constitución ha venido a reflejar y su carácter, por primera vez en nuestro país, de norma jurídica suprema que vincula directamente a todos los ciudadanos y poderes públicos, sentando los valores superiores del ordenamiento jurídico, y desde esa supremacía erigiéndose en el parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas del sistema, no hubiera tenido consecuencias en nuestro viejo Derecho político, orientándolo en la línea del análisis jurídico propio del Derecho constitucional.

Empero, no puede dejar de apuntarse un dato que, en cierto sentido, enturbia la bonanza de ese «fervor constitucional». La profunda transformación de nuestro ordenamiento jurídico positivo que la entrada en vigor de la

Constitución ha implicado ha conducido a nuestra doctrina a centrar su atención en los aspectos normativos, incurriendo, quizá con demasiada frecuencia, en un Derecho constitucional nominalista. Se observa así un planteamiento unidimensional, en el que se olvida que la Constitución y la propia ciencia del Derecho constitucional no se agotan en las normaciones de la Carta fundamental ni en las normas inferiores que la desarrollan.

Esta desvinculación entre Derecho y realidad social, entre Constitución y dinamismo de la vida política, impregna la mayor parte de nuestros estudios teóricos, provocando un efecto ciertamente peculiar: en términos coloquiales, se ha analizado, desde diversas ópticas, el «cesto» de la Constitución española de 1978, pero el resultado provoca una cierta insatisfacción, derivada de que se ignoran en dichos análisis los «mimbres» con que dicho cesto se manufacturó. Esta realidad es la que, quizá, explica —a diferencia de otras ramas de nuestro Derecho, y especialmente en el seno del Derecho Público—, la ausencia de manuales comúnmente asumidos como puntos de referencia que sienten las bases de nuestro Derecho constitucional.

Por ello, la aparición de *La Constitución día a día* sólo puede ser cuestionada por un dato temporal y por otro subjetivo: no haber sido dada a la imprenta hace tiempo y no haber tenido una actitud más ambiciosa sus autores. Y es que, como el lector tendrá ocasión de apreciar, en esta obra se encuentra cumplido detalle de los mimbres y del proceso artesanal de manufacturación de la Constitución española de 1978.

Nuestro propósito —explican los autores en la *Introducción*— «es presentar a los lectores no especializados los grandes temas de la Constitución considerados por medio del debate parlamentario; podríamos decir que explicar la Constitución por boca de quienes la hicieron» (página 10). La obra contiene «eso» y en la misma se comprende «todo eso» y «sólo eso» —sin perjuicio de lo que se señalará posteriormente.

III

Entrando ya en los extremos descriptivos, de los que resulta preciso dar noticia, ha de tenerse presente que el texto aquí comentado es fruto de la obra de dos autores que no precisan presentación. José María García Escudero, hombre polifacético —señero jurista, distinguido militar, notable historiador, amante del cine y, ante todo, brillante escritor— es un perfecto conocedor de la transición política española y del proceso de gestación de la Constitución en las Cortes, en las que prestaba sus servicios como Letrado en dicho momento. María Asunción García Martínez, profesora de Derecho constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, es autora de diversos trabajos, entre los que han descollado tanto su descriptiva disección del procedimiento legislativo, obra de ineludible consulta si se quiere conocer el funcionamiento de las Cortes Generales, como su lúcido y agudo análisis del recurso de inconstitucionalidad, aportación capital para la comprensión de la posición del Tribunal Constitucional como poder constituido, configurado como un cuarto poder por la Constitución Española, y su relación con los demás poderes

del Estado. La mera mención de estos nombres y su conocida y fructífera dedicación exonera de ulterior comentario y acredita la notoriedad del trabajo objeto de esta recensión.

En este mismo orden descriptivo, formalmente la obra consta, además de la sucinta y aguda *Introducción* (páginas 9 a 11), de veinticuatro capítulos, a través de los cuales se hace un completo repaso de los temas esenciales planteados durante el proceso constituyente y de las respuestas que la Constitución ofrece al respecto.

Las rúbricas de los Capítulos orientan, por sí mismas, de forma fidedigna sobre el contenido de la obra y el desarrollo de la exposición que ulteriormente analizo: 1. *La Constitución* (páginas 13 a 23); 2. *El consenso* (páginas 23 a 30); 3. *El gran pórtico* (páginas 31 a 36); 4. *La Monarquía* (páginas 37 a 40); 5. *El Rey* (páginas 41 a 50); 6. *El Ejército* (páginas 51 a 56); 7. *La Iglesia* (páginas 57 a 62); 8. *Regionalismo contra federalismo* (páginas 63 a 74); 9. *Las nacionalidades* (páginas 75 a 81); 10. *Las autonomías* (páginas 83 a 92); 11. *Estado integral y estado de las autonomías* (páginas 93 a 102); 12. *Los fueros* (páginas 103 a 110); 13. *Los derechos humanos* (páginas 111 a 119); 14. *La familia* (páginas 121 a 125); 15. *La libertad de enseñanza* (páginas 127 a 133); 16. *Libertad de empresa y planificación* (páginas 135 a 141); 17. *Los conflictos sociales* (páginas 143 a 147); 18. *Las Cortes* (páginas 149 a 159); 19. *El Gobierno* (páginas 161 a 164); 20. *La justicia* (páginas 165 a 171); 21. *La democracia directa* (páginas 173 a 180); 22. *Los estados de excepción* (páginas 181 a 186); 23. *La defensa de la Constitución* (páginas 187 a 196); y 24. *La Constitución de las dos Españas* (páginas 197 a 206). Complementan la obra un epígrafe comprensivo de las *Abreviaturas de Grupos Parlamentarios* (página 207) y un utilísimo *Índice onomástico de diputados y senadores cuyas intervenciones se mencionan en el texto, con indicación de los grupos parlamentarios a que pertenecían y de las páginas del libro en que figuran* (páginas 209 a 214).

IV

Presupuesto lo anterior, y antes de considerar el contenido de la exposición realizada por los autores, debemos detenernos en algunos extremos que no pueden pasar inadvertidos. Extremos, concretamente dos, que, sin duda, constituyen acicate para impulsar al eventual lector a abordar el conocimiento del texto comentado.

El primero de los factores a destacar, y constituye un dato ciertamente relevante en el análisis comparado con otras obras del género que en los últimos tiempos están tan vertiginosamente viendo la luz, es el excelente tono literario del texto, en el que sus autores demuestran un nutrido léxico, así como calidad y elegancia en las formas sintácticas, sin que por ello sufra merma la necesaria energía y rotundidad exigible a cualquier trabajo de investigación que pretenda aportar algo nuevo al panorama bibliográfico. El texto, que pudiera en otras manos haberse convertido en una mera sucesión de citas, luce como un ameno e instructivo relato en las de García Escudero y García Martínez.

El segundo factor que, igualmente, ha de constatarse expresamente, es el más que notable acervo jurídico que derrochan los autores, combinando ágil y fluidamente conocimientos propios de las distintas disciplinas jurídicas implicadas en un texto, como la Constitución, que es la cabeza del ordenamiento jurídico todo. Y es éste un factor nada desdeñable, especialmente si se tiene en cuenta lo tan acostumbrados que estamos —ya casi pasa prácticamente desapercibido— a trabajos de investigación donde su autor sectorializa el conocimiento jurídico hasta el punto de denotar sensibles carencias y lagunas, cuando no yerros, en cuanto, de forma incidental, surge una cuestión de teoría general o, más aún, de raíz jurídica privada. Lejos de esta enojosa realidad, que está convirtiendo en «ingenieros de tornillos» a quienes ignoran qué es una «tuerca», el libro considerado se ofrece como un auténtico «manual introductorio» en la materia que aborda, desgranando los distintos problemas y, especialmente, explicando con claridad y concisión el porqué de las distintas opciones adoptadas por el legislador constituyente.

No puedo, por ende, compartir en sus términos el modesto propósito expresado por los autores, quienes destinan su obra a «presentar a los lectores no especializados los grandes temas de la Constitución considerados por medio del debate parlamentario» (página 10). Es cierto que el libro cumplidamente cubre esa finalidad propedéutica; hasta el punto de que me atrevería a «declarar» su lectura obligatoria en el primer curso de la carrera e, incluso, en el curso de orientación universitaria para los alumnos que pretendieran cursar la Licenciatura en Derecho, pues en él se contienen las herramientas intelectuales para ser «ingeniero», paso previo a cualquier tipo de especialización. Empero, no menos cierto es que, para el lector avezado, el texto ofrece una visión de conjunto del sistema constitucional, precisamente la visión que falta en tantos trabajos de la disciplina, apegados a la literalidad de la norma y a la hercúlea labor de desentrañar el verdadero sentido de sus palabras en relación con otros textos constitucionales, olvidando que la realidad de una Constitución, que es norma jurídica pero no sólo eso, está en su politicidad, lo que exige su comprensión como un todo, en el cual cada una de sus piezas está vinculada causalmente con las demás, cobrando sentido en su unidad. Y es que la Constitución es una estructura, es decir, un sistema de transformaciones autorreguladas.

V

El contenido de la obra, permitiéndome reformular el orden de exposición por el que optan los autores, podría sistematizarse en cinco grandes bloques, los cuales ofrecen una consideración del sistema constitucional en su conjunto, aunque se denote la carencia de un Capítulo específico dedicado a las fuentes del Derecho.

1. El primero agruparía los tres capítulos iniciales, donde, sin lugar a dudas, por la propia materia considerada, se encuentran las claves del sistema establecido por la Constitución de 1978 y, me atrevería a decir, las páginas más

brillantes de la obra comentada —al margen del excepcional Capítulo de cierre.

En el Capítulo 1: *La Constitución*, tras una sincrética, pero lúcida, exposición de los dos intentos normativos de organización de la convivencia registrados en 1876 y 1931, se describe el iter procedimental del proceso de elaboración de la vigente Constitución. Destacan algunos datos, que quizá usualmente pasan desapercibidos, y que conviene recordar. Primero, el hecho de que «en la elaboración de la Constitución de 1978, ni el Presidente del Gobierno ni los ministros —hecho insólito en nuestra historia— participaron en los debates, salvo las dos intervenciones, obviamente *ad solemnitatem* y no polémicas, del Presidente en las dos sesiones finales del Congreso... y la participación con características análogas del ministro de Justicia» (página 14). Lo relevante, como agudamente precisan los autores es que «Como consecuencia, la Constitución tuvo la gran ventaja de no haber sido la imposición de un gobierno ni la obra de un hombre o un partido, sino de todos, alrededor del núcleo dominante y decisivo de los dos partidos mayoritarios» (página 14). Segundo, que «La tramitación siguió el trámite marcado por la Ley para la Reforma Política» (página 15), constituyéndose una Ponencia constituida por los denominados «padres de la Constitución», cuyos nombres son siempre de obligado recuerdo: Gabriel Cisneros, Miguel Herrero Rodríguez de Miñón y José Pedro Pérez Llorca, de Unión de Centro Democrático, Gregorio Peces-Barba, del Partido Socialista Obrero Español, el popular Manuel Fraga Iribarne, el comunista Jorge Solé Tura y, de Minoría Catalana, Miguel Roca Junyent. Tercero, que el referendo, que tuvo lugar el día 6 de diciembre, tras su aprobación en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas simultáneamente el día 31 de octubre, comportó 15.706.078 votos a favor del texto propuesto, esto es, el 87,87% de los votos emitidos, con una abstención de 32,89%. Cuarto, que «su modo de elaboración, que por un lado es su mérito mayor, por otro lado es la causa de sus defectos más visibles» (página 18), debiendo reconocerse, por una parte, que el rigor jurídico que la Constitución tenga lo debe principalmente a las «*Notas y observaciones sobre el anteproyecto de Constitución*», elaboradas por el Presidente de las Cortes, Antonio Hernández Gil, y, por otra, que «en cuanto al rigor gramatical, la mayor parte del que tenga lo adquirió a su paso por el Senado» (página 19). Con todo, como destacan los autores, con la perspectiva que ofrecen los 20 años transcurridos, venturosamente, puede decirse que todos los defectos han valido la pena.

En el Capítulo 2: *El consenso*, se aborda la génesis y desarrollo de ese peculiar modo de entenderse los partidos mayoritarios, convertido en «instrumento de elaboración de la Constitución» (página 23). Se destaca en estas páginas su rol como verdadero hacedor de una Constitución que quiebra la perversa dinámica histórica de los textos de partido, desde su aparición —con ocasión de la «discusión del conflictivo artículo sobre la libertad de enseñanza» (página 24)—, como fruto de un pacto, concertado extramuros del Parlamento, entre UCD y PSOE, fervorosamente respaldados por el Partido Comunista. No se ignoran las críticas, ácidas, formuladas por los que no estuvieron dentro de él, reconociendo que podemos «preguntarnos si no habría sido posible

un consenso, digamos, mejor educado. No se habría perjudicado a nada sustancial, el consenso se había enriquecido y habría ganado el reconocimiento de las minorías» (página 28). Presupuesto lo anterior, y tras precisar el sentido del consenso para los diferentes protagonistas, se advierte que «será el lector quien opine, siguiendo el debate constitucional. Pero advierta que la imagen de ese debate que se le dé será inevitablemente una imagen deformada, por cuanto procede generalmente de los marginados, cuyas intervenciones no correspondían a su leve peso político» (página 30). Bienvenida sea esa imagen deformada, porque la opinión de «la sólida mayoría “consensuada”» ya nos consta, es la que refleja el texto constitucional. Mucho más útil es conocer esas opiniones minoritarias, no ya sólo porque las mismas explican el punto de encuentro en qué consiste la Constitución, sino, también, porque permiten su cotejo con las opiniones, también hoy minoritarias, que algunas fuerzas políticas postulan sobre distintos temas, así como la propia evolución de los puntos de interés desde aquel momento de transición hasta la actualidad.

El Capítulo 3, que cierra este primer gran bloque introductorio, comienza por recordar que el núcleo del consenso, el punto de coincidencia que lo explica, «está en la presentación que hace el Preámbulo de “la justicia, la libertad y la seguridad”», el «Estado de Derecho» y el establecimiento de una «sociedad democrática avanzada» como fines de la nación española, y está, sobre todo, en las afirmaciones iniciales de los dos primeros apartados del artículo primero» (página 31). A partir de aquí, relatan los autores que los grandes conceptos que se discutieron fueron tres, el Estado de Derecho, el Estado Social y el Estado Democrático; conceptos sobre los que ofrecen una sincrética noción, detallando cómo se conciben por la Constitución, con repaso de los preceptos constitucionales donde se refleja su afirmación.

2. El segundo bloque, de los que hacía referencia, estaría integrado por los Capítulos 7, 13, 14, 15, 16, 17, 21 y 22, todos ellos vinculados por versar sobre el tratamiento constitucional de los derechos y las libertades de los ciudadanos, así como sobre las técnicas de garantía dispuestas por la norma suprema.

El capítulo 7 aborda monográficamente el tratamiento que la Constitución de 1978 da a *La Iglesia*, con un detalle perfectamente justificado en el marco de nuestra tradición. No puede olvidarse que la cuestión religiosa ha sido la causa, en significativa medida, del fracaso de algunos textos constitucionales en el pasado. Tras recordar la renovada tesis de la Iglesia católica, lejos ya del dogma de la confesionalidad del Estado, «que puede conducirla a procedimientos de influencia e incluso presión en nada concordantes con los procedimientos evangélicos y cómo, en cambio, un régimen de libertad puede ayudarla a encontrar su auténtico puesto la sociedad» (página 57), traen a la memoria los autores que «La consecuencia de la nueva actitud de la Iglesia fue que unas Cortes con una proporción seguramente mayoritaria de católicos aprobaron el Estado laico» (página 57). Se detalla a partir de aquí la polémica derivada de la introducción de la mención a la Iglesia católica; mención que no responde sino a un hecho que es preciso reconocer, estableciendo las bases

para la pertinente colaboración Estado-Iglesia, dando así término a «un largo pleito que seguramente ha sido el que ha dificultado más la convivencia nacional» (página 60).

El Capítulo 13, en tono descriptivo, explicita la regulación de los derechos y deberes fundamentales consagrados en el Título I de la Constitución, cuya filosofía compendia el artículo 10. Tras una correcta exposición dogmática del sistema, finalmente se describen las distintas posiciones mantenidas sobre los dos grandes temas polémicos del Título I, la abolición de la pena de muerte y el aborto, recordando, en este último caso, que «Los argumentos que prevalecieron en el debate constituyente fueron utilizados como elemento interpretativo por el Tribunal Constitucional en su sentencia 53/1985, de 11 de abril» (página 119). Una discrepancia de criterio mantengo con los autores sobre la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer el recurso de inconstitucionalidad, que es, a su juicio, «cuando menos discutible toda vez que distorsiona el significado del órgano legitimado» (página 115), habida cuenta de que en los restantes supuestos se trata de órganos de naturaleza política «que plantearán, o no, el recurso no tanto en función de la apreciación objetiva de la posible inconstitucionalidad de la ley, sino en función de la valoración que ellos hagan de la fuerza que pueda tener el acuerdo político del que deriva la aprobación, consensuada o no, de aquella Ley» (página 115). Es cierto que supone «entregar un arma política a un órgano no político, no decisorio y cuya fuerza radica precisamente en la ausencia del compromiso político en su actuación» (página 115), pero no lo es menos que en situaciones de crisis, especialmente aquellas de especial gravedad institucional, derivadas, por ejemplo, del acceso al poder, vía electoral, de una fuerza política que pretenda alterar el sustrato constitucional sin tener la suficiente mayoría, la legitimación de un órgano, garante de los derechos y libertades, cuya designación, además, no coincide temporalmente con la de las Cámaras parlamentarias, puede demostrar su utilidad. Quizá se trate de un supuesto de laboratorio o de un remedio excepcional, pero quizá también su operatividad radique en estar prevista su legitimación en la Constitución para no tener que ser actualizada. De otra parte, y ante un eventual «acuerdo político-institucional», la vía del Defensor del Pueblo puede ser el único cauce a disposición de los ciudadanos para poder obtener una resolución del intérprete supremo de la Constitución sobre la adecuación a la misma de una norma con rango de ley. Que la responsabilidad atribuida a un órgano no político es manifiesta nadie lo ignora, pero tampoco es escasa la responsabilidad que le es propia en su labor de supervisar la actuación del poder público. Tratándose de quien no es un órgano homeostático de control, bienvenida sea la legitimación que se le atribuye, porque el ideal de la justicia es obtener un pronunciamiento sobre el fondo y ello nos conduce a postular, en cualquier campo procesal, la configuración más amplia posible de la legitimación.

El Capítulo 14 aborda el tratamiento constitucional de *La familia*, en su artículo 39, del que puede afirmarse que «No es, técnicamente hablando, un artículo feliz» (página 121), pues constituye «una copia del artículo 16 de la Carta Social Europea; copia, pero mutilada, porque este último dice exactamente que la familia, «en cuanto célula fundamental de la sociedad», y esto es

lo que han omitido los redactores de la Constitución española» (página 122). Con todo, se recuerda que «El gran tema planteado en relación con la familia fue el del divorcio» (página 123), y a la exposición de las distintas posturas se aplican los autores.

En el Capítulo 15 se somete a examen otro de los, tradicionalmente, calificados como grandes temas de nuestro constitucionalismo histórico: *La libertad de enseñanza*, presupuesta la dialéctica enseñanza religiosa *versus* enseñanza laica. «En el problema de la enseñanza se enfrentaron dos concepciones: una es la que, arrancando de las libertades de pensamiento y de conciencia, considera que su desarrollo natural es la libertad de enseñar y de ser enseñado, asumida esta última por los padres mientras la edad de los hijos lo hace indispensable, y vincula, por tanto, la enseñanza a la sociedad y sólo subsidiariamente al Estado; y otra es la de quienes consideran la enseñanza como un servicio público que presta el Estado, aunque se introduzcan fórmulas autogestionarias y pluralistas; pero no se trata del “pluralismo de centros”, sino de “pluralismo ideológico dentro de cada centro”» (página 128). «Son las dos concepciones que podríamos llamar humanista de inspiración cristiana y socialista» (página 128). «El fruto de la confrontación de la dos concepciones expuestas en la Constitución actual ha sido el artículo 27, en el que precisamente nació la idea del consenso, es decir, de la Constitución válida para todos» (página 128); consenso a partir del cual la redacción del precepto se mantuvo incólume a lo largo del debate constitucional, no obstante las críticas recibidas a algunos de sus diez apartados por parte de los sectores extremos de ambas Cámaras.

El capítulo 16, uno de los más destacables del conjunto de la obra a mi juicio, examina la *Libertad de empresa y planificación*, describiendo el modelo económico y social por el que opta el constituyente en parte de los Títulos Preliminar y I y en la totalidad del Título VII. «Así como en el tema de la enseñanza se enfrentan una concepción humanista de inspiración cristiana y otra socialista, aquí se enfrentan capitalismo y socialismo, entre los que circula una corriente media, característica de las sociedades avanzadas: economía libre, abierta, sin embargo, a un grado importante de planificación» (página 135). Su fruto es, sin lugar a dudas, uno de los grandes logros del consenso, situando a nuestra Constitución en sintonía con las que son propias de los países de nuestra órbita cultural. Desde estas premisas, y tras traer, certeramente, a colación la descripción de STEIN sobre la Ley Fundamental de Bonn, se repasan los temas fundamentales: libertad de empresa, expropiación, iniciativa pública y planificación. Todo ello en el marco de la función promocional que, a tenor del artículo 9.2 de la Constitución, corresponde a los poderes públicos.

El Capítulo 17 se dedica a *Los conflictos sociales*, expresión del principio pluralista en el campo económico y social, en cuya virtud constitucionaliza el establecimiento de sindicatos de trabajadores y de asociaciones empresariales, artículo 7, «los dos grandes sistemas circulatorios de cuyo entendimiento depende el buen estado de salud de la vida económica en un régimen de libertad» (página 144), se reconoce el derecho de huelga, artículo 28, en cuyo debate la cuestión central fue la prohibición de la huelga política, y se afirma el derecho a la negociación colectiva y a la adopción de medidas de conflicto colectivo, artículo 37, reconociendo implícitamente el cierre patronal.

El Capítulo 21 lleva por rúbrica *La democracia directa*, analizando los institutos consagrados al efecto en nuestra Constitución, cuyo texto es ciertamente restrictivo, al haber sido objeto, las ya de por sí parcas prescripciones del anteproyecto, «de una reducción implacable a lo largo del debate constituyente» (página 174). Se consideran así, sucesivamente, la iniciativa legislativa popular, artículo 87.3, el referéndum, artículo 92 —aunque en realidad, como certeramente destacan los autores, lo constitucionalizado es un plebiscito—, y el derecho de petición, artículos 29 y 77, y se recuerda que fueron desestimadas las propuestas que postulaban abrir a los ciudadanos tanto la interposición del recurso de inconstitucionalidad como la reforma constitucional. «Es indiscutible que al elaborar la Constitución imperó un criterio restrictivo de la democracia directa. Se invocó la necesidad de salvaguardar la democracia representativa, la democracia de partidos, contra intervenciones populares que podrían ser fácilmente manipuladas por grupos minoritarios» (página 177). Y concluyen cabalmente los autores: «Nadie puede negar carácter democrático a la Constitución de 1978, pero su democracia es, como ya hemos tenido ocasión de comprobar, una democracia eminentemente representativa y de partidos, hasta el punto de que podría llamársela Constitución de los partidos. No es la suya una democracia directa y muchísimo menos plebiscitaria» (página 178). Culminan García Escudero y García Martínez detallando el reconocimiento constitucional de la participación popular en otros sectores, principalmente administrativos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 9.2, 27.5, 51.2, 105, 125, 129 y 140.

Por último, el Capítulo 22 se ocupa de *Los estados de excepción*. Certeramente destacan los autores que «el gran problema de los regímenes de autoridad es la libertad. El gran problema de los regímenes de libertad es la autoridad» (página 181). En el caso español, en pleno proceso de levantamiento de un nuevo edificio democrático, esta disyuntiva cobraba una relevancia de primera magnitud habida cuenta de que «todo el proceso constitucional se desarrolló con el acompañamiento siniestro de los atentados terroristas» (página 181). Esta lacra tuvo como efecto beneficioso —alguno tenía que haber ante tanta barbarie—, que, a diferencia de lo acaecido en 1931, no se incurriera «medio siglo después en un error semejante» (página 182), disciplinando la Constitución los supuestos patológicos, denominados estados de alarma, de excepción y de sitio, que permiten al Estado reaccionar frente a situaciones de anormalidad. Dichos estados se disciplinan en el artículo 116, según el cual, «serían regulados por una ley orgánica, aunque, por cuanto se refiere a los derechos y libertades, el artículo 55 adelantó sus efectos» (página 183). En este orden de ideas, ha de tenerse presente que si bien «el estado de alarma no tiene en este aspecto ninguna trascendencia; en cambio, los otros dos pueden producir la suspensión de (...) derechos» (página 183). Destacar, para concluir, que «la mayor discusión se originó por el apartado 2.º actual del artículo 53, introducido por la Comisión del Congreso» (página 184), por cuanto comporta constitucionalizar la lucha contra el terrorismo, cuyo complemento es el artículo 13.3.

3. El tercero de los bloques en que agrupamos la exposición está integrado por los Capítulos 4, 5, 6, 18, 19, 20 y 23. Se trata de todos aquellos capí-

tulos donde se estudian las instituciones, de diverso género, establecidas por la Constitución.

Consideración conjunta merecen los capítulos 4 *La Monarquía* y 5 *El Rey*. En su consideración «hay que partir de un hecho: la actuación del Rey don Juan Carlos como “motor que ha permitido la pacífica instauración de la democracia y es hoy el más poderoso estrato político de la misma” (Herrero Rodríguez de Miñón)» (página 37). A partir de aquí las razones pragmáticas primaron en la posición de los distintos grupos parlamentarios, «inducidos por la “razón práctica” a aceptar la Monarquía» (página 39). «¡Y todavía faltaba la prueba de fuego que fue el golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 y cuanto con posterioridad ha confirmado a la Monarquía como la institución más prestigiosa y prestigiada de la nación!» (Página 40). Presupuesta la institución, respecto de su concreta articulación recuerdan los autores que «la discusión teórica de la Monarquía no faltó del debate constitucional, pero sin altura» (página 41). «La discusión se centró en la denominación más adecuada para esa clase de Monarquía (página 42)». «El artículo primero de la Constitución la llama “Monarquía parlamentaria”. La expresión fue muy combatida» (página 43). «El debate sobre las atribuciones concretas del Rey se entabló principalmente sobre los puntos siguientes» (página 43): la petición popular, rechazada, de establecer un Consejo de la Corona, y el alcance de las prerrogativas del Rey, en la dialéctica *potestas versus auctoritas*, resolviéndose en favor del entendimiento de que «todo lo que una Monarquía moderna pierde en potestad lo gana en autoridad» (página 48).

El Capítulo 6 se ocupa de “*El Ejército*”, a partir de la disciplina que establece el artículo 8 de la Constitución, es decir, en el Título Preliminar de la Constitución, y no en el Título IV, como parte de la Administración del Estado; dato que no fue ajeno a la polémica en el debate constituyente y que denota la relevancia de la misión que se encomienda a las Fuerzas Armadas. «Las cuestiones que provocaron alguna discusión —poca, en general— fueron los siguientes» (página 52): «1.^a El mantenimiento de la pena de muerte en la jurisdicción militar que permite el artículo 15» (página 52); «2.^a El mantenimiento implícito de los Tribunales de honor militares, puesto que el artículo 26 sólo los prohíbe “en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales”» (página 53); «3.^a Que la posibilidad de prohibir la sindicación a los miembros de las fuerzas o institutos armados y demás cuerpos sometidos a la disciplina militar, establecida en el artículo 28, y que nadie discutíó, se amplíe a los funcionarios civiles de la Administración militar [...]. La enmienda fue rechazada» (página 54). «4.^a Derecho de petición. La prohibición absoluta de dicho derecho de petición a los militares» (página 54). «5.^a La admisión, en el artículo 30, de la objeción de conciencia para librarse del servicio militar a cambio de una prestación social sustitutoria» (página 54). Y «6.^a La regulación de la jurisdicción militar “en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio”» (página 55). Con todo, lo esencial es recordar que «el debate sobre el Ejército se desarrolló en un clima de la máxima corrección» (página 55). Tras esta actitud late una doble motivación: «en primer lugar, el recuerdo de dos siglos durante los cuales la intervención militar había sido una constante de nuestra historia [...]; en segundo lugar, la

experiencia de una transición para la que había sido clave la actitud de las Fuerzas Armadas, su “servicio impresionante al proceso democrático español” (página 55).

Es el Capítulo 18 el que se dedica a *Las Cortes*, «pieza central del sistema —al menos en teoría— [...], como órgano representativo de esa soberanía nacional o popular. Esta distinción, que en alguna etapa histórico fue fundamental, hoy carece de trascendencia» (página 149), «y el artículo 66 se limita a decir que “Las Cortes Generales representan al pueblo español”» (página 149). Como es sabido, nuestro sistema responde a un modelo de bicameralismo nítidamente atenuado o incompleto, en el cual si bien las dos Cámaras tienen ciertas facultades comunes, «en su generalidad, se trata de funciones excepcionales y que por sí mismas no hacen imperativa la existencia de una segunda Cámara» (página 150). Esta realidad comportó en el momento de elaboración de la Constitución, y sigue comportando, que quepa plantearse: «¿Cuál es, entonces, la utilidad del Senado?» (Página 150). La Constitución ha querido atribuir al Senado una configuración peculiar, singularizándolo como «Cámara de representación territorial», si bien, tan sólo el artículo 155 ofrece una muestra operativa de dicha configuración. Muy acertadamente plantean los autores que «cabe esperar que el definitivo asentamiento de las Comunidades Autónomas obligue a revisar funciones y competencias (mejor dicho, no-funciones y no-competencias) de la Cámara que la Constitución denomina (y no debe reducirse a un *flatus vocis*, como previno Villar Arregui) Cámara de representación territorial» (página 151). Y añaden «mientras eso no se logre, ocurrirá que las Comunidades Autónomas se manifestarán preferentemente fuera del recinto que constitucionalmente debería ser suyo, recurriendo para entenderse con el Gobierno a la negociación bilateral, que frecuentemente es la vía del regateo y la discriminación, sin que se consiga lo que una Cámara realmente suya habría asegurado: la mutua convivencia y el espíritu de solidaridad de las Comunidades entre sí y entre cada una y el Gobierno central» (página 152). Las restantes páginas de este Capítulo se dedican a describir y cuestionar el sistema electoral constitucionalizado, cuya articulación legal vigente prima, en el Congreso, a los partidos mayoritarios y nacionalistas, y determina, en el Senado, una representación que reproduce la de la otra Cámara, representando fundamentalmente provincias.

El Capítulo 19 se ocupa de *El Gobierno* con una exposición lineal de la disciplina constitucional. Simplemente destacar que, conforme destacaron los autores, en nuestro días «el gran problema es cómo canalizar la necesidad de Gobiernos que gobiernan a sociedades incomparablemente más complejas que las de hace un siglo, con la significación del Parlamento como órgano representativo de la nación» (página 162).

En el Capítulo 20: *La Justicia*, y tras traer a colación la polémica generada en las Cortes republicanas sobre dicha denominación, se recuerda que «los puntos más controvertidos del Título —el VI— se refieren a la unidad jurisdiccional, es decir, a la ausencia de jurisdicciones especiales establecidas específicamente para determinadas materias, al gobierno de la justicia, la jurisdicción del Tribunal Supremo, concepto del Ministerio Fiscal, prohibición de afiliación política y sindical impuesta a los jueces, magistrados y fiscales y par-

ticipación popular en la justicia mediante el jurado» (página 166). De los apuntados temas, que desarrollan los autores, ha de destacarse el tratamiento que dan a las relaciones Tribunal Supremo-Tribunal Constitucional. «¿Puede el Tribunal Constitucional entrar en el campo del Tribunal Supremo?» (Página 167), ésa es la cuestión. Pues bien, «la polémica constitucional se centró, [...] en la relación Tribunal Supremo-Tribunal Constitucional en función de la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal por éste; no se planteó, sin embargo, lo que a la larga ha sido la principal causa de conflictos y enfrentamientos entre los dos Tribunales: a saber, la capacidad que tiene el Constitucional de revisar las sentencias del Tribunal Supremo como consecuencia de la interposición de un recurso de amparo contra ellas» (página 168).

La defensa de la Constitución se afronta en el Capítulo 23, analizando la institución del Tribunal Constitucional y las normas sobre la reforma de la Constitución, en ambos casos desde una perspectiva didáctica. Respecto del intérprete supremo de la Constitución, cuya configuración fue objeto de un acuerdo básico entre los partidos que «no dio pie a que se planteasen grandes discrepancias» (página 188), se exponen los tres sistemas de justicia constitucional y se comentan las competencias atribuidas por la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En cuanto a la reforma constitucional ha de tenerse presente que «lo razonable es abrir una vía de reforma, no tan estrecha que la Constitución sea prácticamente irreformable y quede anquilosada, pero tampoco tan ancha que la Constitución se convierta en el periódico de cada mañana. Nuestra Constitución queda más cerca de la rigidez que de la elasticidad» (página 191). Tras exponer los fundamentos de la normativa constitucional, combinándola originalmente, en un sistema escalonado, con el procedimiento de reforma de las leyes ordinarias y de las leyes orgánicas, plantean los autores «la cuestión de las materias irreformables. Ya dijimos que fracasó la propuesta de que se declarase irreformable la unidad de España y su integridad territorial. En sus comentarios, Alzaga observa que es irreformable sin necesidad de declaración expresa, por cuanto el artículo 2 dice claramente que la Constitución “se fundamenta” en la indisoluble unidad de la nación española, que así aparece como soporte sociológico previo a la Constitución. Lo mismo puede decirse, agrega, de los derechos y libertades que la Constitución se limita a reconocer y garantizar como algo inherente a las personas y, por tanto, previo a la declaración del poder constituyente... Nada tenemos que añadir a esta certera interpretación de Alzaga» (páginas 194 a 195); a mi juicio, sin embargo, no puede ser asumida, sino con significativos matices. Cierran el Capítulo diversas alusiones a distintas propuestas planteadas durante el debate constituyente.

4. El cuarto bloque de la obra comentada lo constituyen los capítulos 8, 9, 10, 11 y 12, es decir, los que afrontan el tratamiento constitucional del denominado «Estado de las autonomías».

La articulación territorial del Estado español, configurada a partir de una estructura pluralista y policéntrica, constituye una realidad plenamente asumida en nuestra sociedad. Los alumnos que acceden a nuestras facultades han «mamado» un modelo de organización territorial integrado por diversas

Comunidades Autónomas, las cuales gestionan sus respectivos intereses de acuerdo con la voluntad expresada democráticamente por sus ciudadanos. Cuando los recibimos en la Universidad les damos el detalle de esa organización territorial y les precisamos sus aspectos operativos, partiendo, en todo caso, de la crítica de un sistema técnicamente mejorable y preñado de lagunas. Es un lugar común, en efecto, proceder a la explicación del modelo abundando en su ductilidad e indeterminación. Y la realidad dogmática y política responden igualmente a este presupuesto. Palo a la burra blanca y palo a la burra negra, al modo «fernandino»: unos porque sus carencias formales son apreciables con el simple ejercicio intelectual de no cerrar los ojos; otros porque políticamente pretenden algo que, en bastante, excede del marco constitucional, esto es, el querido por el poder constituyente. Y sin embargo, al final una coincidencia pragmática: el sistema está ahí y parece que funciona.

La explicación de esta tremenda paradoja sólo puede obtenerse si se coteja la situación vigente en el momento de elaboración de la Constitución con la actual. La comprensión del fenómeno sólo puede, consecuentemente, obtenerse desde el conocimiento de la contestación que el legislador constituyente, a partir del artículo 2, dio a «la pregunta ¿qué es España?; o más concretamente: ¿cómo se organiza el Estado español?; lo cual depende del concepto que se tenga previamente sobre España. Esta fue la gran cuestión polémica de la Constitución de 1978, como la libertad de expresión fue el gran tema de la Constitución de 1812; la libertad religiosa el de las Constituciones de 1869 y 1876, y la forma de gobierno el de la Constitución de 1931» (página 64).

Correcta y constructiva es, en este sentido, la perspectiva desde la que los autores abordan la cuestión en los cinco capítulos apuntados; capítulos que, sin duda, son los que en mayor medida se ajustan al propósito expresado por los autores: «presentar a los lectores no especializados los grandes temas de la Constitución considerados por medio del debate parlamentario».

El Capítulo 8: *Regionalismo contra federalismo*, principia con una sincrética disgresión teórica sobre las formas de organización territorial del Estado, afrontándose seguidamente las respuestas ofrecidas por el constituyente a la cuestión territorial. La primera respuesta, a la pregunta ¿qué es España?, consiste en la afirmación de que España es una nación. «La fórmula correspondiente a la unidad de la nación española debe ser el Estado unitario; lo que sí cabe dentro de él es la descentralización, como vimos, y también la autonomía: lo que se llamó el Estado regional y corresponde a la rica pluralidad interior de nuestra patria. Es el tipo de Estado que se quiso construir en 1931, pero reducido a casos singulares, no como forma general de organización. No es la simple descentralización, porque el derecho de las regiones a organizarse jurídicamente no puede ser revocado por el Gobierno central, sino que, como explicamos con anterioridad, tiene base constitucional. Ahora bien; ese derecho arranca de su reconocimiento por el único poder constituyente, el nacional, y debe ejercitarse sin tocar la soberanía. También hablamos todos de los derechos humanos, y para ejercitarlos tampoco hace falta tocar la soberanía» (página 69). Respecto de la pregunta ¿cómo organizar el Estado español?, resulta inequívoco que «el principio de autodeterminación [...] fue rechazado

terminantemente, no sólo por UCD y AP, sino por los socialistas y los comunistas» (página 71).

El Capítulo 9: *Las nacionalidades*, presupuesta la indisoluble unidad de la nación española afirmada por el artículo 2, profundiza en la constitucionalización que el propio precepto realiza del término «nacionalidades». «El valor expresivo del término y las emociones depositadas en él son los hechos que los partidos de esta tercera actitud valoran ¿De qué se trata? De satisfacer a unos núcleos de población a los que “región” les parece poco: “país”, que, como hemos visto, propone Marías y que empleó la Constitución de la República en su artículo 17, no les dice nada, y, en cambio, aunque “nacionalidad” no sea “nación”, se dan por satisfechos con ella. Preferible es constitucionalizarla» (página 78). «Pero el artículo 2 habla, además, de regiones, ¿qué diferencia hay entre nacionalidades y regiones? La Constitución no vuelve a emplear ninguno de esos términos: habla únicamente de Comunidades Autónomas. Puede rastrearse alguna distinción en el procedimiento de acceso a la autonomía [...], pero la diferencia de acceso a la autonomía no produce luego regímenes autonómicos diferentes; lo cual robustece la idea de que la aceptación del término “nacionalidad” tuvo una principal fuente emocional y que, en definitiva, y a pesar de las referencias que ya vimos al espíritu “federalizante” de la Constitución, lo que se establece es un Estado regional amplio (es decisivo el dato de que las competencias residuales, es decir, las no atribuidas expresamente a las Comunidades Autónomas, corresponden al Estado)» (página 80). «Conviene, por último, recordar que la Constitución establece propiamente tres niveles de autonomía: el municipal, el provincial y el de las Comunidades Autónomas, aunque sólo éstas puedan tener potestad normativa [...]. Sin embargo, la discusión sobre las Comunidades Autónomas absorbió todo el interés del debate constitucional» (página 80).

En el Capítulo 10: *Las autonomías*, se analiza una cuestión fundamental en todo modelo de organización territorial, esto es, «¿qué contenido van a tener las Comunidades Autónomas?» (Página 84). «Los dos artículos clave, dentro del Título VIII, son el 148 (facultades que pueden asumir las Comunidades Autónomas) y el 149 (facultades de competencia exclusiva del Estado), aunque, como veremos, ni aquéllas son las únicas facultades que pueden tener las Comunidades Autónomas ni las del artículo 149 son tan exclusivas del Estado como dice» (página 84). Presupuesto lo anterior, y precisando que «no hay competencias sólo en los dos artículos citados» (página 84) se examinan en las páginas siguientes las consideradas como más importantes: la lengua, a tenor del artículo 3, la bandera, en virtud del artículo 4, la justicia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123, los impuestos, de acuerdo con los artículos 133, 156 y 157, la cultura, en los términos de los artículos 149.2, 149.1.30^a y 27, y el orden público, en virtud del artículo 149.1.29^a. «En la discusión del Congreso sobre las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, Fraga recordó la anécdota de don Eugenio d’Ors sobre la botella de champán que alguien, impaciente o torpe, abrió de mala manera, dejando que la bebida se derramase; y don Eugenio le amonestó suavemente: «Las experiencias, con gaseosa». A lo que Felipe González replicó: «La experiencia de las autonomías no se puede hacer con gaseosa. Hay que hacerla con cham-

pán, porque del contenido de lo que se utilice depende también la estabilidad del proceso» (página 92).

En el Capítulo 11: *Estado integral y Estado de las autonomías*, se pondera, en primer lugar, la curiosa denominación acuñada por la Constitución de 1931, «cuya única ventaja, según el comentarista Pérez Serrano, era “la de ser absolutamente vacía de sentido, con lo cual cada uno puede rellenarlo a su manera”. Sin embargo, aquella fórmula ha servido de inspiración a las constituciones italiana y belga, a la nueva organización regional de Gran Bretaña, y ha podido ser considerada como la única aportación española a la ciencia política desde la Constitución de Cádiz. Pero conviene darle su verdadero nombre: Estado regional o regionalizable, puesto que sólo se regionalizó Cataluña y a última hora, ya en plena guerra civil, Euzkadi. Es lo que han reprochado a la República los autonomistas» (página 93). «Pero el esquema de la Constitución actual, ¿es equiparable al de 1931? Ya vimos con anterioridad que sí; a lo más que se llega es a colocarlo entre la fórmula regional y la federal; más que regional, sin llegar a federal [...]. Ahora bien: en cuanto al contenido de la autonomía, ¿que Constitución ha sido más generosa (otros dirán: más imprudente)? Las autonomías de 1978, ¿son más o menos que las de 1931» (página 94). «Las restricciones en orden público y en materia de justicia de que se dolía Benet son, desde luego, indiscutibles: no hay Tribunal de Casación como el que tuvo Cataluña (aunque los Tribunales Superiores de Justicia sí han podido asumir, como dijimos, la casación en materia civil) y en cuanto al orden público, la Constitución de 1931 sólo lo mantenía en manos del Estado para conflictos de carácter suprarregional o extrarregional; en compensación, las libertades que la Constitución concede en cuestiones de enseñanza son superiores a las de 1931. De las demás cuestiones ¿qué se puede decir?» (Página 94). Y destacan los autores que, presupuestos los dos sistemas de regulación de las competencias estatales y autonómicas, la Constitución de 1978 contiene, además, una prescripción capital, el artículo 150.2, que fue ampliamente debatido en el proceso de elaboración de la Constitución. «Buena parte de los temores que se manifestaron en el debate constituyente se han materializado posteriormente. Las relativamente numerosas leyes orgánicas de transferencias no se han limitado a transferir servicios administrativos de carácter menor, sino que han sido un vehículo utilizado para traspasar competencias tanto normativas como ejecutivas a las Comunidades Autónomas, completando así las integradas en los Estatutos de Autonomía (obsérvese que estas leyes de transferencias tienen el mismo rango normativo, orgánico, que los Estatutos)» (página 97). Se analizan seguidamente los distintos caminos de acceso a la autonomía. «Se pretendió distinguir entre las Comunidades cuya vocación autonómica es minoritaria y reciente y aquellas donde esa vocación está fuertemente arraigada en el pasado. Éstas no sólo tienen más facilidades para obtener la autonomía, sino que pueden acceder inmediatamente al máximo de competencias transferibles» (páginas 98 y 99). «Todo este complejo sistema de acceso a la autonomía partía de un supuesto básico: la Constitución no impone a ningún territorio su configuración como Comunidad Autónoma [...]. Este principio de voluntariedad fue, sin embargo, trastocado por los pactos autonómicos de 1981 [...] auténtica mutación

constitucional al suprimir aquel principio y establecer un mapa autonómico en el que todas las provincias españolas quedaban necesariamente integradas en Comunidades Autónomas» (página 100). Finalmente, los autores se plantean una pregunta capital: «¿No pueden las autonomías consagrar la división entre regiones ricas y regiones pobres; unas autonomías de “apropiación” más que de “aportación”, que reproduzcan la lucha de clases a nivel regional? [...] La solución es una palabra que todos han manejado y está ya en el artículo 2 de la Constitución, donde la incluyó la Comisión del Congreso: solidaridad» (página 100). «Pero, evidentemente, no basta declarar un principio; se necesita la garantía de su realización efectiva» (página 101), que imponen los artículos 138, 139 y 158. Finalmente, se destaca que «las autonomías deben ser complementarias; no pueden ser contradictorias [...]. En nombre de la unidad nacional, la Constitución prohíbe la federación de las Comunidades» (página 101). «Otra cosa son los acuerdos de cooperación, con o sin la autorización de las Cortes, según su importancia» (página 102).

Finalmente, y de forma muy oportuna, se dedica un Capítulo, el número 11, a la cuestión de *Los Fueros*. Muy brevemente en este apartado, pues lo significativo es el debate que sintetizan los autores, y que no vamos a reproducir aquí, recordar que, «por primera vez, una Constitución española reconocía el hecho foral, aunque vinculado al hecho español y a las circunstancias actuales» (página 105).

5. El quinto y último bloque estaría integrado por el Capítulo de cierre, el número 24: *La Constitución de las dos Españas*, epílogo de la obra.

«Hemos pasado revista a los medios de defensa de la Constitución; pero cuando ésta fue aprobada, era ineludible preguntarse: ¿resistirá por su virtualidad interna?» (Página 197). Tras este planteamiento inicial, destacaron los autores que «cualquier juicio sobre la Constitución de 1978 tiene que partir de lo que se responda a estas tres preguntas: La primera: ¿era posible entonces, y por supuesto, sigue siendo posible en España un sistema político que no sea un sistema pluralista? La segunda pregunta es: supuesta una respuesta negativa a la pregunta anterior, ¿era posible, es posible hoy, una fórmula en la que puedan estar de acuerdo las dos grandes opciones políticas del país que no sea sustancialmente como es la Constitución? Tercera pregunta: el rechazo de dicha fórmula, ¿no habría supuesto entonces, no supondría hoy, la vuelta a la fatal dicotomía de las dos Españas, que por fin parece haberse empezado a resolver con un texto, primero en nuestra historia, que han aceptado prácticamente todos desde el primer momento? Y añaden: «Que, tanto desde un lado como desde el otro, se vean con desagrado determinados artículos, es inevitable; pero una Constitución con la que parte de los españoles estuviese completamente de acuerdo, ¿cómo podría ser la Constitución de los demás? Lo que hay que pedirle no es que nos guste completamente, sino que no haya en ella nada que alguien tenga que rechazar absolutamente. Y habrá que preguntarse si esto se ha conseguido o no, y caso de que se conteste afirmativamente, si haberlo conseguido no compensa los defectos indiscutibles y no es la principal razón de que la Constitución se haya mantenido gracias a lo que hemos llamado su interna virtualidad» (página 198). Presupuesto este plan-

teamiento, recuerdan los autores que «La constitución es, concluyó el presidente del Gobierno, Suárez, la demostración de que “no hay dos Españas irreconciliables y en permanente confrontación”» (página 199), aunque, «desde luego, no todo fue apacible en el debate constitucional» (página 200), más «debe reconocerse, sin embargo, sobre las intervenciones que acabamos de mencionar, que ni fueron proporcionalmente tantas ni sus estridencias tales como en circunstancias similares y que nunca pasaron de lo incidental y casi anecdótico; no fue ése el tono general del debate» (página 202). Hasta tal punto lo anterior es cierto que «más aleccionadora fue la frecuencia con que los partidos renunciaron, a lo largo del debate constitucional, a “la tarea más lucrativa de exponer, con sentido polémico, sus propias concepciones”» (página 202). Con todo «surge una objeción: esta Constitución, tan amplia que todos pueden tenerla como suya para intentar hacer con ella su propia política, ¿de qué sirve? El propio ministro de Justicia contestó a la objeción: “Eso que a veces se denuncia como ambigüedad o ambivalencia creo que no es sino fijación de líneas [...]. Se consigue así una delimitación del ámbito de posibilidades políticas constitucionalmente amparadas y se neutraliza la eventualidad de vuelcos políticos espectaculares en función de los resultados electorales”» (página 203). «La Constitución es un reto a la sensatez de los partidos y, a través de ellos, del pueblo español» (página 204), cuya finalidad, afirmó Moreno Acevedo en el Pleno del Senado, era conformar «una España donde no sólo quepan todos los españoles, sino que verdaderamente sea de todos los españoles» (página 205). Concluyen García Escudero y García Martínez afirmando: «Recojamos esas palabras y demos fe de la medida en que los veinte años de vigencia de la Constitución demuestran que no cayeron en saco roto» (página 205).

Nada mejor que los versos de Antonio Machado que se traen a colación para culminar con un brillante broche literario la novela jurídico constitucional que los autores han dado a la imprenta:

*«Busca a tu complementario,
que marcha siempre contigo
y suele ser tu contrario».*

VI

Es hora de valoraciones, aunque a lo largo de las páginas precedentes se ha destacado ya la trascendencia de la obra objeto de recensión. Por ende, para concluir quizá nada mejor que recordar aquí la lúcida distinción de Arnold Toynbee entre dos grandes formas de posicionarse ante un libro, desde la doble perspectiva del autor y de su lector. De una parte, la que el genial historiador denomina concepción hebraica o rabínica y, de otra, la calificada de helénica. Para la primera, tanto para quien lo concibe como para quien se enfrenta a la obra resultante, el libro es una verdad que nos es revelada. De este axioma se colige que todo lo que está en el libro es cierto y lo que no está en el libro, dicho lisa y llanamente, no existe. Certeza y veracidad son, por ende,

dones gratuitos de los que resultamos beneficiados por la vía de la revelación. Por el contrario, la concepción helénica concibe el libro como una herramienta intelectual que nos permite articular un discurso y nos genera un pensamiento. No hay, por ende, verdad revelada, pues el libro no impone soluciones; antes al contrario, es un vehículo de comunicación de un pensamiento y de formulación de sugerencias, las cuales abren el camino a la conquista de un resultado intelectual, luego de adquiridos los elementos de juicio pertinentes.

La obra que García Escudero y García Martínez han entregado a la imprenta constituye, sin duda, un modelo arquetípico de libro helénico; de un excelente libro helénico, el cual, conforme afirmaba, no sólo está llamado a cumplir, sobradamente, la finalidad propedéutica que le atribuyen sus autores, sino que se impone como un punto de inflexión en nuestra dogmática. Hora es ya de abandonar los planteamientos planos que presiden nuestra doctrina —cuyos productos, en gran medida, configuran un aséptico «Derecho constitucional político»— y de elevarse en el tratamiento dogmático. Esta inflexión exige tener como eje que la Constitución es una norma jurídica, en efecto, pero una norma emanada del poder constituyente, titular de la soberanía, de la que dimana todo otro poder, que aparece así ordenado por ella y sometido a sus disposiciones, en cuanto norma que traduce la supremacía política en supremacía jurídica, material y formal. Las claves del proceso de gestación de esa realidad en nuestro ordenamiento se encuentran en el libro objeto de recensión y ésa es su «única virtud».

Tres modelos de manual de Derecho comunitario europeo¹

Es de sobra conocido por todos el manual de Guy Isaac, *Droit Communautaire Général*², ya que para muchos ese libro supuso nuestra iniciación al Derecho europeo, antes de que comenzaran a aparecer manuales españoles sobre la materia.

Con todo, el Derecho comunitario europeo en España es todavía una experiencia reciente, pues, aunque ya han pasado quince años desde la adhesión de España a las Comunidades, en los primeros años —en alguna medida debido a que entonces aún no se había producido el gran impulso europeo— se contemplaba aquél como un apéndice, casi una rareza, que era necesario incluir junto al Derecho interno o al Derecho Internacional. Al principio el Derecho comunitario fue «cosa de internacionalistas», posiblemente porque ellos fueron los pioneros en su estudio, lo que no resulta extraño dado que constitucionalistas (y administrativistas) estábamos aún ocupados con la Constitución de 1978 y su desarrollo en aquellos años de plena evolución. Por este motivo en gran parte de los manuales de Derecho comunitario son obra de internacionalistas.

Por otra parte, en esa preocupación tardía por el Derecho europeo incide el que fue necesaria la aprobación de los nuevos planes de estudios en las Facultades de Derecho (planes todavía no implantados en todas las Universidades) para que aquél fuera objeto, al menos, de una asignatura independiente y, en consecuencia, se planteara su asignación por áreas de conocimiento y la necesidad de elaborar instrumentos para su estudio.

En Francia se parte de una situación distinta: es uno de los países «creadores» de las Comunidades europeas, por tanto tiene ya una larga experiencia de Derecho comunitario y, por otra parte, la organización de la carrera docente en Derecho es diferente a la de nuestro país, de manera que, si bien los profesores acaban especializándose, en principio son profesores de Derecho privado o de Derecho público, lo cual les dota de una formación más com-

* Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid.

¹ Simon, Denys: *Le système juridique communautaire*, PUF, París, 2.ª ed., 1998; Rideau, Joël: *Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, L.G.D.J., París, 3.ª ed., 1999; Gautron, Jean-Claude: *Droit européen*, Dalloz, París, 1999 (reediciones anuales).

² Masson, Paris, traducido al español por Germán-Luis Ramos Ruano con el título de *Manual de Derecho Comunitario General*, por la Editorial Ariel, Barcelona, que ha sido objeto de numerosas ediciones y reimpressiones.

prensiva, lo que les convierte en unos analistas idóneos del complejo Derecho comunitario europeo.

Sin embargo, hay que partir de una obviedad: la redacción de un manual no es tarea fácil, pues no lo es conseguir el equilibrio necesario entre la facilidad de comprensión y la hondura requerida, entre la accesibilidad al estudiante y el riesgo de simplismo. El autor deberá plantearse qué finalidad persigue: sentar unos mínimos que el estudiante haya obligatoriamente de conocer para superar el examen; o, por el contrario, recrear un panorama más general que permita al estudiante optar entre aprender esos mínimos u obtener unos conocimientos superiores, y además que, en su caso, sirva también como libro de consulta para el especialista.

Las dificultades propias de escribir un manual se acentúan con relación al Derecho comunitario dada la complejidad de la materia, con un objeto cuya naturaleza se discute, y por tratarse de un proceso en marcha, cuyo término y alcance se desconoce. Por añadidura en nuestro país habría que añadir la disparidad de planes de estudio, que conduce a que el Derecho comunitario pueda situarse tanto en el primer como en el último curso de carrera, lo que indudablemente repercutirá en su enseñanza, pues, más allá de la incidencia que esto representa para cualquier asignatura, cobra una especial incidencia en la que aquí nos ocupa, puesto que no es igual acceder al Derecho comunitario cuando ya se han visto otras materias como Derecho Constitucional o Derecho Internacional Público, que hacerlo cuando previamente no se han estudiado y, en consecuencia, se desconocen ciertas nociones que deberían ser previas.

Los tres libros que aquí tratamos son manuales de la asignatura y cada uno de ellos representa tres formas distintas de abordar la materia: uno, el de Simon, es el perfecto manual para el estudiante: claro, sin caer en el simplismo, conciso, donde no falta información necesaria alguna, pero donde tampoco sobra nada, pues incluso las notas finales de capítulo aportan una información preciosa. Una prueba de esto la tenemos, por ejemplo, cuando desarrolla el Parlamento europeo, donde el número de escaños de cada país, lo encontramos en una nota, al igual que sucede con el número de votos de cada Estado en el Consejo. En el afán clarificador de este manual resultan de suma utilidad los gráficos que acompañan a algunas de las cuestiones más complejas del Derecho comunitario: sistema de fuentes, procedimientos normativos y tipos de recursos ante el Tribunal de Justicia. El formato y en buena parte la estructura de la obra son los comunes a la colección «Droit Fondamental» de las PUF³.

Pese a lo manifestado en el párrafo anterior, la obra de Simon no llega a la parquedad del libro de Gautron, donde, conforme, a su vez, a la pauta que ofrece la colección *Mémentos*, en la que se inscribe, sigue unas exposiciones esquemáticas, presentando, no obstante, un contenido muy completo, dado que incluso se refiere a las libertades comunitarias, y útil para una primera aproximación, para refrescar la memoria, o para tener un esquema de cual-

³ Colección en la que, entre otros, se inscribe la magnífica obra de Grewe, Constance y Ruiz Fabri, Hélène: *Droits constitutionnels européens*, 1995.

quier aspecto, que después, llegado el caso, es posible rellenar a voluntad. Este tipo de libro resultaría aconsejable para su estudio en una diplomatura o en una carrera no jurídica, o, de otra forma, podría utilizarse como libro de acompañamiento.

El libro de Rideau, por su parte, pertenece a tipo de manual completo, donde encontramos desde el núcleo a la anécdota, que resulta útil tanto al estudiante, como al curioso o al profesor. En definitiva se comprueba que cada editorial o cada colección presenta su idea de manual⁴, pensada cada una, sin duda, para un público o unas exigencias diferentes, y esas pautas ayudan de antemano a la hora de elegir una obra. Por señalar sólo una prueba gráfica de las diferencias, señalemos el número de páginas con que cuenta cada manual: no alcanza las 300 el libro de Gautron, a pesar de la variedad de materias que abarca, poco más de 500 el de Simon y se acerca a las 1.100 el de Rideau⁵.

Tanto el libro de Simon como el de Rideau están muy bien escritos, con la claridad que caracteriza a nuestros vecinos, sobre la base de esos esquemas cartesianos que tanto echamos de menos, con frecuencia, entre nuestra Academia, y, por otro lado, ambos sin la ampulosidad que, en ocasiones, entorpece la lectura de algunos autores galos⁶. En un aspecto que incide en una fácil lectura de los manuales —las notas, las obras de Gautron y Rideau carecen de notas a pie de página lo que favorece su lectura al no distraer la atención. El de Simon sí cuenta con notas a pie de página, pero en la mayoría de los casos se recogen básicamente referencias jurisprudenciales o normativas, con lo cual no distrae la atención del texto; mientras que en las notas al final de cada capítulo se recoge una bibliografía seleccionada comentada, a la vez que, en algunas ocasiones, se incluye información que no se había incluido a lo largo del capítulo, presumiblemente para mantener en él la sustancia y dejar los detalles para esas notas finales.

Al analizar el contenido de estas obras, la de Gautron sorprende por la amplitud de los temas abordados: el título preliminar, con el sugerente enunciado de «¿Qué Europa?», refleja la evolución de la idea de Europa, así como las teorías en torno a la integración europea; el Libro I, trasciende las Comunidades europeas y hace referencia a los organismos encargados de la seguridad (Alianza Atlántica y UEO), el sistema europeo de protección de los derechos del hombre, la cooperación económica, científica y tecnológica, y a la Europa central y oriental. El libro segundo, el más amplio, se dedica ya a las Comunidades europeas y cuenta, a su vez, con cuatro títulos: caracteres generales de Comunidades; sistema institucional y jurídico; el orden jurídico comunitario, dentro del que se engloba el contencioso comunitario; la Comunidad Europea, donde se abordan las libertades, las políticas comunita-

⁴ En la misma Editorial que la obra de Rideau y dentro también de la colección *Manuels* cabe citar la obra de Renucci, Jean-François: *Droit européen des droits de l'Homme*, 1999, que aborda tanto el sistema de protección del Convenio europeo como los derechos en la Unión Europea, en ambos casos con referencia pormenorizada a los derechos protegidos y a sus garantías.

⁵ Cito el número de páginas de forma aproximada porque, dado que cada año suele aparecer una nueva edición, el número varía en alguna medida.

⁶ En Gautron, debido a su estructura, sólo cabe destacar su laconismo.

rias y las relaciones exteriores; y, finalmente, un título dedicado a la CECA y la CEEA.

El libro de Simon se estructura en tres partes: la primera se titula «el sistema constitucional comunitario» y en ella se tratan los principios, las competencias y la estructura constitucional, teniendo cabida en esta última parte, en primer lugar, la separación orgánica de los poderes y, en segundo lugar, su colaboración funcional. La segunda parte aborda el sistema normativo comunitario y la tercera parte está toda ella dedicada al sistema contencioso comunitario, se sigue en buena medida el esquema de la obra de Isaac, sigue lo que podríamos denominar «la estructura clásica».

La estructura que nos plantea Rideau, por su parte, es más compleja: tras una certera introducción histórica, la primera parte está dedicada a las fuentes del Derecho comunitario, la segunda a las instituciones, abordándose dentro de esta segunda parte las relaciones de cooperación entre las instituciones, así como la mayor parte de los recursos ante el Tribunal de Justicia; la tercera parte se dedica a los Estados miembros de la Unión y a las Comunidades con una primera parte general sobre el papel de los Estados miembros y en la que se desarrolla también la cuestión relativa a la primacía y al efecto directo del Derecho comunitario, así como los recursos ante el Tribunal de Justicia que implican a los Estados. En el título segundo de esta tercera parte se expone, por fin, la adaptación de cada uno de los Estados miembros a las exigencias de su pertenencia a la Unión y a las Comunidades europeas, desde el punto de vista constitucional, de la elaboración de las posiciones nacionales y de la aplicación del Derecho comunitario⁷. En este aspecto, pues, al igual que en otros, este libro supera la clásica visión nacional y da una prueba de claro sentido europeo, a la vez que pone de manifiesto la ambición del proyecto, pues en obras de este carácter lo más habitual es que más allá de una referencia global a la relación entre las Comunidades y los Estados, las referencias más concretas se limiten al país del autor. Sin embargo, hay que hacer notar que (no ya por lo que supondría en cuanto a multiplicar la extensión) esta parte adolece de una mayor parquedad, lógica si tenemos en cuenta no sólo las dificultades para encontrar bibliografía, al menos en las lenguas más habituales, sobre algunos países, sino también por las dificultades propias de acercamiento a ordenamientos distintos del propio o de aquellos que son referencia frecuente en el Derecho comparado.

Por otra parte, resulta singular la estructura del libro de Rideau, en el sentido de situar en primer lugar las fuentes del Derecho comunitario y después el sistema institucional, puesto que la tónica general de los libros de Derecho comunitario es primero explicar las instituciones y después las fuentes. Este hecho no deja de llamar la atención, si consideramos en general en cualquier materia jurídica se explican primero las fuentes, dado que constituyen la base. En Derecho Constitucional el orden de los temas sigue siendo objeto de

⁷ Dado que ni la obra de Simon ni la de Rideau abordan las libertades ni las políticas comunitarias (y Gautron lo hace sólo de forma esquemática), un complemento perfecto para cubrir esta laguna es la obra de Druesne, Gérard: *Droit et Politiques de la Communauté et de l'Union européennes*, también dentro de la «Collection Droit Fondamental» de las PUF.

polémica, pero consideramos que es preferible comenzar con el estudio de las fuentes, no ya por seguir el esquema clásico, sino porque no hay que olvidar que las fuentes constitucionales son la base de todo el ordenamiento y es preferible que los estudiantes las conozcan antes de introducirse en otras materias y en las especificidades que éstas puedan presentar. Si tenemos en cuenta el papel que ocupa en la actualidad el Derecho comunitario resulta lógico que las fuentes sean el primer objeto de atención, pues ellas incidirán en el sistema interno de fuentes. Cuestión aparte, en la que no deja de incidir el autor, es la conveniencia de que, por fin, se revisen las fuentes comunitarias y se establezca la conveniente jerarquía entre ellas, lo que también resulta digno de mención, dado el escaso interés que el asunto ha despertado entre buena parte de los autores españoles (al menos de los internacionalistas), a pesar de la considerable importancia de la cuestión una vez que el Derecho comunitario ha alcanzado un notable grado de complejidad.

Cabe resumir afirmando que el conjunto del libro de Rideau tiende a una comprensión global de las Comunidades, entendido esto en el sentido de contemplar la evolución y la aspiración de totalidad que suponen aquéllas, y en el de trascender las conexiones nacionales.

Más allá de la estructura general de las obras o de la opción sobre si situar antes o después las fuentes, la complejidad de la Unión y las Comunidades europeas hace que se planteen otros problemas cuya resolución no dejará de plantear dudas. En efecto, la complejidad de los procedimientos comunitarios, la diversidad de instituciones u organismos implicados —europeos o estatales— hacen que las funciones comunitarias sean difíciles de encuadrar: frente a lo que sucede en el derecho interno que las funciones se asocian a los órganos, sin perjuicio de remisiones, en el Derecho comunitario gran parte de las funciones se desarrollan a partir de un complejo entramado en el que participan, en diferente medida y con diferentes estructuras, distintos organismos. La mejor prueba la tenemos en el proceso legislativo, donde a la gran variedad de procedimientos se une la participación de tres instituciones comunitarias (Comisión, Consejo y Parlamento) —a la que hay que sumar la participación de otros órganos (Comité económico y social, Comité de las Regiones...)—, con diferentes modelos en cada procedimiento y, en consecuencia, con distinta incidencia de unas y otras instituciones.

Simon opta por dedicar un capítulo dentro del título sobre la estructura constitucional comunitaria a la colaboración funcional de los poderes y ahí efectuar una triple división: legislativa, presupuestaria e internacional, mientras que las funciones del Tribunal de Justicia las desarrolla conjuntamente. Gautron, por su parte, prefiere tratar primero las funciones de cada institución y así dentro del Parlamento menciona los diferentes procedimientos legislativos; sin embargo, después dedica sección aparte al proceso de adopción de decisiones comunitario y un capítulo a las finanzas comunitarias en el que, a su vez, incide en el procedimiento presupuestario.

Rideau se atreve, también aquí, con una estructura más compleja: En la segunda parte, tras referirse en un título a las instituciones y organismos europeos (dentro de los que enumera sus funciones) y en otro a las competencias, dedica el tercer título a los procedimientos de decisión en la Unión y en las

Comunidades europeas en los diferentes niveles, el cuarto a las finanzas europeas, el quinto al control parlamentario y, por fin, el sexto al control jurisdiccional. Todos ellos tratados de manera detallada tanto en los aspectos relativos a las Comunidades como a la Unión Europea. No obstante, no acaban ahí las referencias a las funciones comunitarias, sino que en la tercera parte dedicada a las relaciones de las Comunidades con los Estados miembros, desarrolla la cuestión prejudicial y el recurso por incumplimiento. Esta estructura, lógica por cuanto que se explican los procedimientos una vez que se ha concluido con todos los antecedentes necesarios, no deja de resultar compleja para permitir una visión completa de un órgano o de sus funciones. Este hecho se hace más patente en torno a las funciones del Tribunal de Justicia, que aparecen desglosadas en dos partes distintas, según se ha expuesto. La división que lleva a cabo el autor si bien señala con mayor precisión las diversas tareas del Tribunal de Justicia, sin embargo supone un esfuerzo por parte del lector y puede conducir a confusión en una lectura rápida o parcial de la obra. Esto, no obstante, es una prueba más de que la obra de Rideau es algo más que un mero manual, al menos uno que pretenda servir de primera aproximación al Derecho comunitario.

En el capítulo bibliográfico, en la obra de Rideau conviene resaltar la importante literatura que acompaña a cada capítulo, lo que facilita la tarea si quiere profundizarse en el estudio de la materia, y con respecto a la cual también resulta digno de mención el que se recoge no sólo literatura francesa, aunque ésta sea la predominante, sino también en otras lenguas, lo que le distingue de lo habitual en manuales y subraya la dimensión comunitaria. A ella se acompaña un repertorio de revistas especializadas en diversas lenguas europeas, así referencias de documentación sobre la Unión y las Comunidades europeas y, por último, las direcciones de las instituciones y de otros organismos comunitarios. La bibliografía, en consecuencia, más parece destinada al investigador que al simple estudiante. El libro de Simon, por su parte, cuenta con referencias bibliográficas comentadas, y aunque aparecen también referencias a obras en otras lenguas, la mayoría lo son trabajos franceses, lo que denota, como todo el tono de la obra, que está principalmente dirigida a estudiantes.

De forma general hacer referencia a una dificultad, añadida a la propia de escribir un manual: la rapidez con la que se suceden los cambios en el ámbito comunitario en los últimos años. En efecto, si hasta el Acta Única Europea las Comunidades habían avanzado lentamente y las novedades más señaladas las constituían la adhesión de nuevos Estados, en 1992 se aprueba el Tratado de la Unión Europea que supone una pequeña revolución, en 1997 es el Tratado de Amsterdam, el cual —aunque supuso una desilusión frente a las reformas esperadas y requeridas, tanto por los problemas y exigencias que había introducido Maastricht, como por la incorporación de tres nuevos países— introduce cambios nada despreciables, entre ellos, aunque formalmente menor, una nueva numeración del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea. Luego, cuando el Tratado de Amsterdam ha entrado en vigor sólo en mayo del año 1999, a comienzos de este año 2000 ya se ha convocado una nueva conferencia intergubernamental

que, en consecuencia, según las previsiones a corto plazo, dará lugar a la aprobación de un nuevo tratado⁸ que, esperemos, resuelva los problemas más significativos que ahora tienen planteados el Derecho europeo: composición de la Comisión; establecimiento de jerarquía dentro de las fuentes comunitarias y redefinición de las mismas, por citar sólo aquellas más invocadas y necesarias. Por otra parte, una Convención cuatripartita (Consejo, Comisión, Parlamento Europeo y parlamentos nacionales) se afana en la redacción de (¡por fin!) una Carta de Derechos. A ello hay que unir la previsible ampliación de las Comunidades con países de la Europa central y oriental.

Todo eso conduce a que la puesta al día de los manuales de Derecho comunitario resulta ser una exigencia ineludible para mantener su utilidad⁹, lo que sin duda requiere un esfuerzo importante por parte de los autores, y, a medida en que la complejidad de la obra sea mayor, también las necesidades de puesta al día lo serán. Así en la completa obra de Rideau no sólo deberá tener presente las modificaciones comunitarias, sino también aquellas que afecten a los Estados y también aquí, en algunos casos, parecen haberse desatado los cambios, baste citar a la, hasta ahora, tradicional Gran Bretaña.

A modo de conclusión, reiterar que cada uno de los manuales comentados cumple, de acuerdo con lo expuesto, una función distinta, por lo que uno no excluye a los otros, sino que la elección dependerá de cuál sea el objeto a perseguir. Por todo ello, podemos afirmar que no cabe recomendar uno sólo de estos libros, sino que cada cual deberá optar por uno u otro en función de sus intereses o, mejor, combinar los tres y así obtener una visión plural del siempre complejo Derecho comunitario europeo.

⁸ Un reciente artículo de opinión abordaba estas cuestiones: López Garrido, Diego y Carnero, Carlos: «Más y mejor Europa» en *El País*, lunes 15 de mayo de 2000.

⁹ Al menos su utilidad como manual. Cabe apreciar como en general los manuales en el país vecino se reeditan cada año, o cada curso, lo que no sabemos si es obra de una mayor diligencia por parte de los autores o por un menor abuso de las fotocopias por parte de los estudiantes.

De la Serna Bilbao, M.^a Nieves: Manual de Derecho de la Edificación. Instituciones básicas.

Editorial CEURA/UC3M, Madrid, 1999, 239 páginas

Planteamiento de la cuestión

La actividad de edificación ha tenido y sigue teniendo una importancia capital en el conjunto de la economía de nuestro país. Prueba de ello es el actual impulso que refleja dicho sector. Se trata, por lo demás, de un sector altamente complejo en el que confluyen múltiples intereses jurídicos, ya sean públicos, ya sean privados, circunstancias todas ellas que han llevado a la Administración a desarrollar tradicionalmente una importante intervención en el mismo.

No obstante, y a pesar de todo ello la normativa de tal ámbito de actividad ha constituido hasta recientemente una regulación fragmentaria, que estaba contenida en múltiples disposiciones y que, en ocasiones, había quedado incluso desfasada por el mero transcurso del tiempo. La reciente promulgación de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, constituye desde esta perspectiva el primer intento por afrontar la problemática que plantea la actividad edificatoria, si bien, el sistema de articulación de poder político derivado de nuestro texto constitucional no permite un tratamiento global del sector desde la perspectiva estatal que deberá ser complementado y desarrollado por las diferentes iniciativas que en clave autonómica se desarrollen en el mismo.

El análisis del sector de la edificación no es, sin embargo, el objeto de estas breves páginas. Sí lo es, el comentario a una reciente monografía cuya oportunidad teniendo en cuenta las consideraciones realizado, no merece sino ser destacada y elogiada. Se trata del trabajo elaborado por María Nieves de la Serna Bilbao, profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid, denominado *Manual de Derecho de la Edificación. Instituciones básicas* y cuyo contenido se abre con una introducción magistral realizada por el profesor Parejo Alfonso, Catedrático de Derecho Administrativo de aquella misma Universidad —lo que pone de relieve la calidad del trabajo—. En el mismo se analizan sucesivamente cuestiones como la delimitación del objeto de estudio «edificación», su naturaleza jurídica, su diferencia respecto de otros sectores más o menos próximos y el aná-

* Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid.

lisis de los distintos fundamentos constitucionales habilitantes del Estado para regular el sector, así como los Reales Decretos de Transferencias de competencias existentes en la materia. Se estudia, igualmente, la evolución histórica del sector hasta nuestros días y se analizan distintos elementos objetivos (normativa básica y tecnológica de la edificación; proceso de normalización y certificación de los productos de construcción; Real Decreto 1630/1992, sobre circulación de los productos, entre otros) y otros subjetivos (centrado en el análisis de los diversos agentes que intervienen en el proceso edificatorio, tales como arquitecto de grado superior y medio, promotor, constructor, etc).

Delimitación conceptual

Entrando ya propiamente en el análisis del contenido del libro, el primer problema que plantea es cabalmente, y en ausencia de un concepto jurídico preciso al respecto, la delimitación del objeto del trabajo respecto de otros conceptos más o menos próximos como son la vivienda, la construcción o las obras y, consecuentemente, el Derecho de la edificación de otras disciplinas jurídicas igualmente próximas propias del Derecho administrativo como son el Derecho urbanístico y aquel sector del ordenamiento que disciplina la Política de la vivienda. Como destaca la autora citada, se trata, todos ellos, de sectores del ordenamiento jurídico-administrativo sin duda, muy relacionados entre sí, si bien, no es posible desconocer la existencia —en virtud de las peculiaridades de cada uno de ellos—, de regímenes jurídicos distintos, dotados de una sustantividad propia, circunstancia que determina, por tanto, la necesidad de su delimitación.

Por lo que se refiere al concepto de edificación y, a partir del sentido acogido por alguna normativa autonómica (así el artículo 1.2 del Decreto 59/1994, de 13 de mayo, sobre control de calidad de la edificación y uso y mantenimiento de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares) y consagrada en parecidos términos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, es definido como *«la actividad y el resultado de construir un inmueble cuya función sea la de albergar a las personas o alojar a sus actividades o sus pertenencias, con independencia de la naturaleza pública o privada de su titularidad y uso, comprendiéndose en la edificación, tanto sus instalaciones como el equipamiento y la urbanización que le son propias»* (art. 2).

Un punto capital en dicho estudio resulta el análisis de la naturaleza jurídica de la actividad edificatoria. Partiendo de un análisis histórico de la regulación de la materia, la autora citada, concluye el estudio afirmando, de acuerdo con el vigente marco jurídico constitucional y después de un pormenorizado estudio de las distintas posiciones doctrinales, el carácter de dicho sector como actividad económica de naturaleza privada, imputable, por tanto, al ámbito de la libertad de empresa, que su concepción como función administrativa, estrictamente tal.

El sistema de distribución territorial de competencias en materia de edificación

Como he apuntado con anterioridad, uno de los principales problemas que plantea la regulación de la actividad edificatoria es, precisamente, la ausencia de toda referencia directa, tanto en los artículos 148 y 149 del texto constitucional, como en los diferentes Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas, a un expreso título constitucional que haga alusión al concreto valor-bien de la edificación. Como es conocido, son estas normas, sin embargo, las que deben determinar en principio el sistema de distribución competencial entre Estado y dichas Comunidades y, por tanto, la intervención de una u otra instancia territorial se debe encontrar articulada sobre la base de uno o varios títulos competenciales constitucionales.

La legitimidad de toda regulación —y la actividad de edificación no es una excepción al respecto— depende, pues, del planteamiento competencial, es decir, de la cobertura que tales títulos habilitantes puedan efectivamente otorgar a las medidas contenidas en dicha normativa. De ahí que, como destaca la profesora De la Serna, la complejidad del contenido dispositivo del futuro texto legal —actualmente la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación— determina que el análisis de su soporte competencial debe discriminar sus distintos aspectos homogéneos, sin perjuicio de la necesidad de su justificación global por relación a la legitimidad constitucional (asimismo competencial) de la finalidad misma perseguida por el futuro texto. Por lo demás, la legitimidad de dicha iniciativa legislativa requiere, no sólo la identificación de los títulos competenciales que sirvan de sustento, sino también la comprobación en cada caso de su suficiencia por relación al contenido del eventual texto legal.

En nuestro caso, no es tarea fácil establecer, cuál o cuáles títulos competenciales pueden ser idóneos para justificar su regulación por una u otra instancia territorial y, en consecuencia qué legislador —ya el estatal, ya el autonómico—, es el competente para regular la materia. El análisis de esta cuestión que contiene el trabajo que aquí se presenta, resulta extraordinariamente exhaustivo.

Perspectiva histórica

El capítulo II del trabajo, objeto de estas breves líneas aborda la perspectiva histórica del tema, estudio que permite comprender (a partir de las Ordenanzas constructivas, emitidas por los Municipios en ejercicio del desarrollo de la policía urbana —conjunto de materias relacionadas con el bienestar de nuestros pueblos y ciudades—) la imbricación entre elementos, más o menos, parciales de los diferentes sectores del ordenamiento como es el urbanismo y la vivienda. Se destaca así, la situación de confusión en el plano de la praxis, entre aspectos que deben ser considerados como propiamente urbanísticos y los atinentes, más bien, a meras cuestiones edificatorias, circunstancia que ha sido y es, todavía hoy, una constante en el desarrollo de

los procesos de desarrollo urbano y que sólo algunos textos autonómicos de reciente promulgación comienzan a apuntar.

La monografía centra su atención en el siglo XX. La razón resulta evidente; en aquel concreto período histórico nuestro Ordenamiento jurídico aportó grandes novedades en relación con el tema de estudio. Hasta tal punto dicha circunstancia es cierta que como pone de manifiesto la profesora De la Serna resulta posible considerar que es precisamente en ese momento histórico cuando, con las lógicas limitaciones de la época, cuando dicho sector jurídico adquirió carta de naturaleza. Dos son las vías o cauces de su progresivo desarrollo e implantación como aspectos o cuestiones que, a partir de entonces deberán ser tenidas en cuenta por todos aquellos sujetos que realicen actividades constructivas o de edificación, a saber:

a) En primer lugar, la legislación urbanística (nuevamente aparece la íntima relación entre ambos sectores del ordenamiento) que, desde su vocación sanitaria y debido a la progresiva preocupación de los poderes públicos por los problemas de orden sanitario y de saneamiento en general, comenzó a regular paulatinamente cuestiones que afectaban a los procesos constructivos, trascendiendo y llevando más allá del contenido estricto de las Ordenanzas municipales propias de la época. Destaca la autora normas como el Real Decreto de 12 de enero de 1904, por el que se aprobó la denominada «Instrucción General de Sanidad», la Real Orden de 12 de octubre de 1910 relativa a las «Bases Generales a que han de ajustarse los Reglamentos Municipales de Higiene», o la Real Orden de 9 de agosto de 1923, por la que se aprueba unas «Condiciones higiénicas de las viviendas» y unas «Condiciones técnico sanitarias para el ensanche y reforma interior de las poblaciones».

b) En segundo término, la Legislación de casas baratas (así, el Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 12 de junio de 1911 sobre casas baratas, aprobado por Real Decreto de 11 de abril del mismo año o el Real Decreto de 8 de julio de 1922, reglamento provisional para la aplicación de la Ley 1921; Orden de 29 de febrero de 1944, sobre condiciones higiénicas mínimas que han de reunir las viviendas; el Decreto de 11 de marzo de 1941 sobre la restricción del empleo del hierro en la edificación), que comenzó a regular distintos e importantes aspectos relacionados con nuestro objeto de estudio y que, a medida que se ensanchaba el ámbito de la intervención administrativa en este sector, fue dando lugar a una política cuyos destinatarios no eran, exclusivamente, las clases desfavorecidas, sino las clases medias en general, constituyendo así, un «corpus» normativo de extraordinaria importancia que incide de forma directa en cuestiones constructivas o edificatorias en general.

Importancia fundamental en relación con nuestro objeto de estudio presenta también la promulgación de la Ley del Suelo de 1956 que, como ha puesto de manifiesto la profesora De la Serna siguiendo al profesor García de Enterría, implica la substantivación de la materia de edificación respecto del urbanismo. Por lo demás, y de forma próxima a lo que ha ocurrido en el último tercio del siglo XX, en el ámbito de la edificación comenzó a producirse

también una estatalización creciente de las normas de seguridad y constructivas que constituían el objeto de la policía municipal de edificación. Resulta interesante mencionar desde esta perspectiva la reglamentación de las condiciones constructivas de las viviendas de protección oficial; las normas sobre habitabilidad; la nueva regulación de las industrias peligrosas, incómodas e insalubres; la reglamentación dada por el Ministerio de Industria sobre ascensores y montacargas, entre otras. De nuevo esta estatalización se hace a costa del ámbito tradicional de las Ordenanzas municipales, cuyo contenido se ve así paulatinamente reducido.

El Capítulo concluye, finalmente, con el análisis del entonces proyecto de Ley General de Ordenación de la Edificación de 1999 (texto que, sin embargo y debido a la versión utilizada, no presenta diferencias sustanciales con la actual Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación), como iniciativa legislativa que persigue establecer una regulación general y unitaria de la actividad edificatoria y concretar y definir los diferentes agentes presentes en el ámbito de dicha actividad en los distintos puntos del país con el fin de superar las serias deficiencias de que adolecía la configuración legal de la edificación y fomentar la calidad de los edificios; identificar y fijar las obligaciones y responsabilidades de los agentes que intervienen en el mismo y concretar las garantías suficientes a los usuarios frente a los posibles daños.

Análisis del objeto del Derecho de la Edificación

El tercer capítulo del libro, centra el estudio en algunos aspectos objetivos y subjetivos presentes en el ámbito de la edificación. Evidentemente, son varias las cuestiones y aspectos tratados. En relación con las primeras cuestiones citadas, es decir, las de índole objetivo, se destaca la constante preocupación de los poderes públicos por regular el proceso edificatorio, centrando el análisis en instituciones tan poco tratadas en sede doctrinal como son las Normas Básicas y las Normas tecnológicas.

Igualmente, destaca la autora citada, cómo los poderes públicos que han intervenido en la materia intentando controlar que los materiales y los elementos utilizados en la edificación reúnan unas características determinadas que permitan obtener el resultado óptimo en la realización de las construcciones y, para lo cual, han venido dictando una serie de disposiciones normativas de variado rango y alcance destinada a conseguir, por un lado, unos edificios seguros y de calidad y, por otro, a prevenir accidentes laborales. Desde esta perspectiva se estudia la actividad de policía industrial que, en el ámbito del sector de la edificación, supone habilitar a los poderes públicos para verificar que tanto los materiales o productos empleados en el proceso edificatorio cumplan las especificaciones como que los equipos, instalaciones, máquinas u otros objetos utilizados para el desarrollo de la actividad edificadora se ajusten a su normativa específica. Todo ello ha llevado a establecer un cuerpo básico de garantías y responsabilidades preciso para establecer un adecuado nivel de protección de la seguridad de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo en la construcción.

Todo este proceso, se estudia también desde la perspectiva europea analizando la influencia que en dicho proceso ha tenido y tiene el Derecho comunitario que persigue casualmente hacer realidad el mercado único, a través de la actividad de normalización de productos industriales, objetivo que se impone progresivamente desde la propia Comunidad a los distintos Estados miembros y con la creación del «Comité permanente de la construcción», integrado por expertos designados por los Estados miembros con la finalidad de asesorar a la Comisión en las cuestiones que resulten de la ejecución y aplicación práctica de la Directiva.

Como destaca la profesora De la Serna, el proceso de edificación se caracteriza por ser una actividad compleja desde el punto de vista técnico, circunstancia que ha determinado la intervención de diversas clases de profesionales y especialistas en dicha rama de la ciencia o del saber. Debido a este hecho incontrovertible de la mediación necesaria de los técnicos o especialistas en la materia se ha planteado tradicionalmente algunos interrogantes básicos, tales como cuáles son los sujetos que están habilitados legalmente para desarrollar o participar en la actividad edificatoria o si existen unos técnicos o especialistas cuya intervención sea exclusiva o, por lo menos, obligada en todo el proceso edificatorio o en alguna parte de él. Fácilmente se puede comprender la importancia de estos interrogantes, en tanto conducen directamente al estudio de la regulación vigente en la actualidad sobre cada categoría de sujeto interviniente en el proceso objeto de estudio y la atribución competencial reconocida.

Así, los diversos agentes que intervienen en la actividad edificatoria son ordenados y estudiados consecuentemente en la monografía objeto de estas líneas desde el punto de vista competencial conforme a las diferentes actividades que realizan en el proceso edificatorio y, en este sentido, diferencia los siguientes sujetos intervinientes:

a) En primer lugar, aquellos que realizan una actividad profesional (profesionales titulados de primer y segundo ciclo) como la desarrollada por los proyectistas, directores de obras y directores del control de la ejecución material de la obra.

b) En segundo lugar, aquellos agentes que desarrollan una actividad típicamente empresarial, dentro de los que es posible mencionar a los promotores, públicos o privados, los contratistas y los subcontratistas, los suministradores, los fabricantes, los instaladores y las empresas y los laboratorios de control de la calidad y los organismos de control, dentro de los que es posible citar a los organismos de inspección, laboratorios de ensayo, organismos de concesión de autorización (como el Documento de idoneidad técnica europea), etc.

c) Finalmente, se debe mencionar a los propietarios y usuarios en tanto son titulares de facultades, derechos y obligaciones de naturaleza típicamente civiles.

Exponiendo los problemas que se suscitan, en primer lugar, entre los profesionales titulados (dentro de éstos la autora se detiene en el análisis del arqui-

tecto y arquitecto técnico); en segundo término, en los agentes que desarrollan una actividad típicamente empresarial, como el promotor, el contratista y el subcontratista; y los propietarios y usuarios de los productos residenciales finales.

En definitiva, se trata de una monografía de especial interés y no ya, solamente, como he apuntado con anterioridad porque su oportunidad resulta evidente, sino porque viene a llevar un vacío en la doctrina jurídico-administrativa, tradicionalmente más preocupada por los grandes temas de la ordenación del territorio y el urbanismo que por estas cuestiones estrictamente edificatorias.

**Domínguez Luis, José Antonio
y Farré Díaz, Esteban:**
Los delitos relativos a la ordenación del territorio.
Ediciones. Revista General del Derecho,
Valencia, 1998, 280 páginas

I

De forma sistemática y completa abordan los autores en este libro el estudio de una de las figuras delictivas más interesantes y sugerentes del nuevo Código Penal, los comúnmente denominados «delitos urbanísticos». La aparición de esta monografía representa, como bien señala Luciano Parejo en el prólogo del libro, una «aportación decisiva» para la clarificación de las cuestiones esenciales que suscita la respuesta penal a un problema social de dimensiones nada desdeñables como es la generalizada indisciplina en el uso del suelo.

La incriminación por el Código Penal de 1995 de determinadas conductas que hasta entonces constituían simples ilícitos administrativos plantea un elenco de problemas de especial interés, no sólo porque afectan a diversas disciplinas jurídicas, otorgando a esta materia un carácter interdisciplinar, sino, también, porque subyacen una serie de cuestiones con repercusión tanto en lo que respecta a las relaciones recíprocas entre la actividad administrativa de índole urbanística y el Poder Judicial, como en lo que se refiere a las conexiones que mantienen entre sí la jurisdicción contencioso-administrativa y la penal.

El libro, fruto del trabajo conjunto de José Antonio Domínguez Luis, doctor en Derecho, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III y letrado del Tribunal Supremo, y de Esteban Farré Díaz, magistrado de lo Penal, nos ofrece una visión de conjunto sobre los aspectos fundamentales que tanto en el orden penal como en el administrativo suscita la regulación de los delitos urbanísticos.

Desde el punto de vista metodológico conviene destacar, justamente, el mencionado tratamiento interdisciplinar de los problemas con el que los autores han abordado el trabajo. Ello supone una clara diferencia a su favor respecto de otros estudios publicados sobre el mismo tema que enfocan su aná-

* Jefe del Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid. Profesor Asociado de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid.

lisis desde el punto de vista estrictamente administrativo o exclusivamente desde la perspectiva penal, según la procedencia doctrinal de su autor.

La obra que comentamos, con un trabajo sólido en el que abundan referencias bibliográficas y jurisprudenciales, aborda aquella compleja problemática en dos partes claramente diferenciadas. En la primera, se estudian las cuestiones generales que plantean las nuevas figuras delictivas; en la segunda, se analiza de modo pormenorizado, los tipos penales regulados en los artículos 319 y 320 del Código Penal. Desde esta visión descriptiva, cabe señalar que, el libro se cierra con dos útiles anexos, uno relativo a la normativa urbanística autonómica promulgado hasta la fecha de su edición; el otro recopila diversos pronunciamientos jurisprudenciales de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, íntimamente conectados con los conceptos fundamentales manejados en las partes anteriores, y ello ante la ausencia de sentencias penales al cierre de la edición del libro.

II

La lectura del libro es provechosa desde el principio. Así, merece destacarse el prólogo realizado por Luciano Parejo, en el que ya se advierte que la coexistencia en el ordenamiento de dos respuestas normativas paralelas —la nueva punitiva penal y la tradicional sancionadora administrativa— a un mismo fenómeno social constituye un semillero de conflictos jurídicos de difícil solución. En tono crítico observa que los múltiples problemas se presentan, fundamentalmente, por la remisión que realiza el legislador penal a conceptos e instituciones que perteneciendo al sistema administrativo de la ordenación del territorio se manejan sin la debida precisión a la hora de describir las conductas típicas que criminalizan las nuevas figuras delictivas. Ese empleo indiscriminado y sin el deseable rigor técnico de los términos en los que se han formalizado permite cuestionar el acierto de la tipificación concreta realizada por el Código Penal.

Dadas las características de la obra considero que resulta de interés exponer de forma algo pormenorizada su estructura.

Así pues, procedemos a ocuparnos de **la primera parte**, en cuyo apartado I, bajo la rúbrica de «*Introducción: consideraciones en torno a la nueva figura delictiva*», se realizan unas primeras reflexiones acerca de las razones de política legislativa que han podido fundamentar la creación de nuevos y específicos tipos penales. Los autores constatan que la intervención del Derecho Penal en esta materia no obedece a una previsión constitucional expresa, a diferencia de lo que ocurre en el orden medioambiental —artículo 45 de la Constitución Española—, sino más bien a la demanda social que reclamaba el reforzamiento de medidas de contención de aquellos atentados intolerables a la ordenación urbanística en aras a contrarrestar el fracaso del Derecho administrativo que se había demostrado ineficaz para atajar la generalizada indisciplina urbanística.

Asimismo, en este apartado se advierte un aspecto clave en la configuración de los nuevos «*delitos urbanísticos*» al acudir a la técnica de utilizar tipos penales en blanco en donde el aspecto administrativo no desaparece por com-

pleto. Bajo esta técnica, si bien la norma administrativa no define el delito, sí configura la categoría formal que determina la existencia del tipo. La definición de tipos penales a través de esta técnica exige la máxima precisión por parte del legislador y conseguir que el principio de tipicidad sea respetado escrupulosamente. De ahí que esta técnica aún admitida por el Tribunal Constitucional no deja de plantear problemas en todas las direcciones. Precisamente por ello, como presumían los autores, los tribunales penales se han encontrado con numerosas dificultades a la hora de manejar la profusa y prolija normativa administrativa que, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que declara la inconstitucionalidad de buena parte del articulado del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, se integran por normas estatales y autonómicas de posible contenido diferente, con la consiguiente puesta en peligro de la seguridad jurídica, así como la posible vulneración del principio de igualdad de los justiciables.

En el apartado II, se realiza bajo el título «*Análisis en su contexto constitucional*», una breve referencia a la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, destacando que la competencia exclusiva en materia de urbanismo que corresponde a las Comunidades Autónomas en aquellos casos en que han ejercido sus competencias normativas, la nueva regulación no difiere sustancialmente al menos de momento de la llevada a cabo por el legislador estatal. Por su parte, a éste le queda como indiscutible «regular el derecho de propiedad del suelo a fin de garantizar la igualdad de las condiciones básicas de su ejercicio en todo el territorio nacional (...)», tal y como señala la Exposición de Motivos de la vigente Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Por supuesto al abordar este análisis constitucional, no faltan las referencias a los puntos de conexión entre la ordenación del territorio y el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado previsto en el artículo 45, con el expreso mandato de tutela penal. La conclusión que se extrae es la de que a pesar de sus «demoledores efectos» la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, no altera sustancialmente las consecuencias jurídico-penales derivadas de la regulación de los ilícitos urbanísticos en el Código Penal, dado que la inconstitucionalidad de tales preceptos no está basada tanto en razones de contenido material, cuanto en títulos estrictamente competenciales.

En relación con ello, en el siguiente apartado III, bajo la rúbrica de «*Ordenación del Territorio y Planificación Urbanística*», los autores se ocupan de delimitar el contenido y alcance del sustrato material de la nueva tipificación: la ordenación del territorio. Precisamente, la Carta Europea de Ordenación del Territorio se refiere a ésta como «la expresión física o espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad», destacando su naturaleza funcional compleja, pero dirigida siempre al desarrollo equilibrado del territorio o, mejor, de la utilización humana de éste, lo que supone, como resaltan los autores, una organización física de todas las actividades humanas, públicas o privadas, según un concepto rector.

Ahora bien, la ordenación del territorio es un concepto relacionado, pero diferenciado de la noción de urbanismo. La Sentencia del Tribunal Constitu-

cional 61/1997, declara que «el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico (...), viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo».

Existe, pues, la necesaria articulación secuencial y gradual entre ambas nociones; así, mientras que la ordenación del territorio implica la organización de la utilización del suelo —ordenación de primer grado— en la que es esencial la función de dirección, el urbanismo es la concreción y desarrollo de aquel marco —expresa una ordenación de segundo grado.

Dentro del urbanismo, en cuanto que se dirige a la preorganización de la vida colectiva en su totalidad, el instrumento clave que permite «convertir un espacio físico en un área humanizada» es el Plan General de Ordenación Urbana que tiene como función jurídica esencial definir el estatuto de la propiedad del suelo, a través de la clasificación de distintos tipos de suelo con su correspondiente conjunto de derechos y obligaciones. El Plan se configura como un instrumento urbanístico fundamental por muchas razones, pero en lo que ahora interesa, es decisivo para trazar la «línea» que delimita los diferentes tipos de suelo sobre los que se desarrollan las conductas típicas previstas legalmente. En cierto sentido, el Plan fija físicamente los lugares en los que determinada conducta es punible y aquellos otros en que la misma conducta carece de reproche penal.

En el apartado IV se plantea un tema capital como por el contrario, es la «*Coexistencia de sistemas sancionadores: Intervención Penal e Intervención Administrativa*». Aquí se aborda el problema de la doble sanción —administrativa y penal— ante unos mismos hechos y su relación con el principio *non bis in idem*. Los autores dan cuenta de la doctrina emanada del Tribunal Constitucional en su doble perspectiva material y procesal. En su vertiente material, el principio *no bis in idem* viene a significar que nadie puede ser castigado dos veces por los mismos hechos, quedando vedada la posibilidad de imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa, siempre que exista la triple identidad de sujeto, hechos y fundamento, sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración. En su aspecto procesal, dicho principio se resume en el carácter preferente conferido al orden jurisdiccional penal sobre el administrativo sancionador, en la vinculación del relato fáctico cuando se declare la inexistencia del hecho, así como respecto del pronunciamiento se condena que impide a la Administración ejercer su potestad sancionadora.

Al hilo de este último aspecto se analizan los problemas que se plantean en aquellos supuestos en los que la sanción administrativa, impuesta por unos hechos susceptibles de ser calificados como delito, haya sido ejecutada. La solución propuesta por los autores, tras el detallado estudio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Tribunal Constitucional, se basa en «la primacía sustancial y no sólo cronológica-procedimental del procedimiento penal», lo que supone la necesaria utilización de las vías previstas para la revisión de oficio o, en su caso, el recurso extraordinario de revisión para evi-

tar que se produzcan auténticos fraudes de Ley, eludiéndose la aplicación del Código Penal.

Las consecuencias jurídicas de configurar como leyes penales en blanco, los nuevos delitos relativos a la ordenación de territorio, se estudian en el apartado V, donde se examinan «*Las cuestiones prejudiciales*». En el libro realiza una breve referencia a los dos tipos de cuestiones prejudiciales con efectos devolutivos o no, según que la cuestión sea determinante o, por el contrario, no sea decisiva de la existencia del delito que deberá ser resuelta por el juez perteneciente al mismo orden jurisdiccional a que pertenezca la propia cuestión o podrá ser resuelta por el Juez Penal, respectivamente (art. 3 y 4 Ley de Enjuiciamiento Criminal). Se apuntan las dificultades que en la práctica se pueden producir, especialmente en supuestos dudosos como son las licencias otorgadas por silencio administrativo; incluso, se advierte la posibilidad de que los imputados planteen como estrategia defensiva el provocar resoluciones administrativas con el único fin de impugnarlas en vía contenciosa y conseguir con ello la suspensión del procedimiento penal.

Finalmente, esta primera parte aborda un tema capital como es el «*Bien jurídico protegido*» de la figura delictiva que se estudia. Después de repasar las distintas posturas doctrinales aparecidas sobre esta cuestión nada pacífica, los autores señalan que en un sentido amplio el bien jurídicamente protegido parece ser la legalidad de la ordenación del territorio «cuya normativa se considera protectora de la calidad de vida, así como defensora y restauradora del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona como titular del derecho a la conservación y disfrute de la naturaleza y del patrimonio cultural». Sin embargo, en otro sentido más preciso, se aboga como bien a tutelar la legalidad urbanística circunstancia únicamente «al ejercicio de facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación», lógicamente en su consideración supraindividual o colectiva como «bien jurídico comunitario» integrado dentro de los intereses difusos.

La segunda parte de la obra se dedica al estudio exhaustivo de los tipos penales descritos en los artículos 319 y 320 del nuevo Código Penal de 1995.

La estructura expositiva empleada por los autores sigue cada uno de los párrafos que integran el precepto, con un análisis pormenorizado de los conceptos y problemas jurídicos que plantean, distinguiendo el aspecto objetivo y subjetivo de cada tipo penal en cuestión.

Comenzando por el primero de los tipos penales no hay que olvidar que el primer apartado del artículo 319 define la *conducta típica* como aquella consistente en la realización de una «construcción no autorizada» llevada a cabo en «suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos que hayan sido considerados de especial protección».

Para definir exactamente la noción de construcción y establecer su diferenciación con otra afín como es el caso de la edificación, se acude a la doctrina y a la jurisprudencia que han analizado y delimitado tales conceptos. En este punto es conveniente resaltar dos cuestiones: la primera, que el concepto

de edificación tiene, tras la aprobación de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, una definición legal contenida en su artículo 2; la segunda que, como ponen de manifiesto los autores, siendo un delito formal no es preciso que la construcción esté acabada, basta simplemente con el inicio de su ejecución para entender consumado el delito.

De otra parte, muy acertadamente, se advierte el contrasentido en el que ha incurrido el legislador penal que castiga una construcción inacabada o de escasa entidad urbanística y, sin embargo, deja impunes actuaciones urbanísticas tan graves o más que las edificaciones, como son por ejemplo las parcelaciones ilegales o los movimientos de tierra, que forman parte del mismo proceso edificatorio preparando el momento final que concluye, precisamente, con la edificación.

El estudio de la expresión «no autorizada» supone literalmente que la obra se realiza sin las preceptivas licencias. Bajo esta aparente sencillez se encierran dos problemas realmente interesantes, de un lado, las licencias que se otorgan por silencio administrativo, de otro, los supuestos de construcciones inicialmente ilegítimas, por cuanto hayan sido ejecutadas sin licencia, pero que son legalizables posteriormente. Es claro que en tal caso, este tipo de construcciones legalizables deben de quedar penalmente impunes. Sin embargo, cierto sector doctrinal mantiene un criterio diferente al defender que las construcciones en los suelos protegidos por el párrafo 1.º del artículo 319 efectuados sin autorización, pero susceptibles de legalización, constituyen un hecho delictivo. Para estos autores lo decisivo es que «toda construcción que se realice esté amparada en una autorización, siendo secundario el hecho de que la construcción ejecutada sea o no conforme con el ordenamiento jurídico, hasta el punto que si la construcción es ilegal pero está autorizada, no habrá delito y en cambio sí estaríamos ante un hecho delictivo si la construcción es acorde con el ordenamiento pero se efectúa sin autorización».

En el libro se refuta esta tesis con sólidos argumentos, entre los que destaca la interpretación a *sensu* contrario del párrafo 2.º del mismo artículo 319. De otra parte, repugna al buen sentido jurídico y al principio de mínima intervención que rige la aplicación del Derecho Penal el que se pueda considerar delito la construcción de unas obras sin licencia cuando las mismas son legalizables.

A continuación, los autores repasan el objeto material sobre el que recae la acción, puesto que ésta ha de ser llevada a cabo en determinados tipos de suelo —viales, zonas verdes, dominio público—. Hay que señalar que se hace un rápido, pero preciso, recorrido sobre estas nociones que tienen su encaje en el Derecho urbanístico.

Los posibles *sujetos activos* que actúen como autores de estos delitos aparecen específicamente determinados en el propio tipo penal. Se trata, pues, de la figura de delitos especiales o delitos de propia mano que son aquellos que únicamente pueden ser cometidos por aquellas personas en las que concurren las cualidades exigibles por el tipo penal. Como ocurre en el caso de la acción, también se ha acudido al estudio de la jurisprudencia para fijar los conceptos de los promotores, constructores y técnicos-directivos. El estudio tiene un indudable interés al poner de manifiesto los pronunciamientos dis-

pares emanados de los tribunales ante la falta de regulación positiva que de forma expresa estableciera la configuración legal de esos agentes de la edificación. El problema ha sido resuelto por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, que en su Capítulo III define claramente quiénes son tales agentes, esto es, quienes tienen a efectos legales la consideración de promotor, constructor o director-técnico.

Merece la pena resumir el análisis que se realiza sobre «*La participación y el concurso de delitos*». Respecto de la primera, se admite la complicidad de quienes conociendo la ilicitud cooperan de manera no necesaria con actos anteriores o simultáneos; también, se plantea la responsabilidad en que pudieran incurrir los administradores o miembros del Consejo de Administración cuando se trata de personas jurídicas societarias dado que éstas carecen de la capacidad de culpabilidad que requiere el Derecho Penal. Por lo que se refiere a la segunda cuestión, se estudian los supuestos en que pueden llegar a apreciarse en los delitos relativos a la ordenación del territorio un concurso ideal de delitos —unidad de hecho y pluralidad de acciones— o concurso real —pluralidad de hechos y pluralidad de acciones—, especialmente con los delitos de falsedades (arts. 390 y siguientes), delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, y con los relativos a la protección de la flora y la fauna (arts. 325 a 340) o con el delito de desobediencia (art. 556).

Al hilo de lo anterior se plantean los aspectos subjetivos del tipo, concluyéndose que «resulta necesario que los sujetos activos obren dolosamente, al no ser punibles los delitos contra la ordenación del territorio en su modalidad culposa, debiendo extenderse el dolo al conocimiento de que la construcción no está autorizada o que se construye contra o excediéndose de la autorización».

En otro orden de cosas, puede señalarse que *el suelo no urbanizable*, en cuanto que está excluido de todo proceso de desarrollo urbano, se encuentra sometido a un régimen jurídico especial contenido en el apartado 2.º del artículo 319, cuando castiga la acción consistente en «llevar a cabo una edificación no autorizable en suelos no urbanizables». Como ponen de manifiesto los autores, el legislador se refiere a supuestos que en ningún caso admiten la legalización posterior. Algo perfectamente pausable, pues en este tipo de suelo no se permite otra edificación o instalación que las que sean congruentes con el destino no urbanístico de los terrenos o concurran razones de interés o utilidad pública plenamente justificada en la preceptiva autorización del órgano autonómico.

En este supuesto parece claro que el objeto de protección, no es tanto la legalidad urbanística, como ocurría en el apartado 1.º, como los valores de preservación del destino natural de los terrenos así como los paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos o ambientales, como bien observan los autores. También aquí sólo son subsumibles las edificaciones, no teniendo relevancia penal otras conductas más graves como las parcelaciones ilegales o la realización de obras de urbanización.

Abundando en esta cuestión, está plenamente justificada la advertencia sobre la ilógica relación establecida entre el sistema administrativo y el penal, pues una vez que se ha decidido que éste intervenga en la protección del urba-

nismo lo más sensato es que se hubiera incriminado todas aquellas conductas que el primero califica como infracciones graves y no tan sólo alguna de ellas. Resulta paradójico y contradictorio que no se consignen las actuaciones urbanísticas que preparan materialmente la obra edificatoria, formando parte del proceso edificatorio como son las parcelaciones o la urbanización.

No menos interesante es el estudio de los supuestos de concursos que se pueden producir ante el posible conflicto de leyes entre los apartados 1.º y 2.º del artículo 319, cuando nos encontramos ante conductas subsumibles en ambas disposiciones. Sobre esta cuestión se mencionan las dos posiciones doctrinales discrepantes, a saber: un sector considera que la hipótesis debe quedar subsumida en el apartado 2.º por resultar más favorable; mientras que otra parte de la doctrina considera necesaria la aplicación del párrafo 1.º en virtud del principio de especialidad contenido en el artículo 8 n.º 1.º del Código Penal.

Finalmente, el análisis del artículo 319 concluye con el estudio del párrafo 3.º, que permite a los jueces o tribunales, motivadamente, ordenar la demolición de la obra. Esta medida se incardina dentro de las consecuencias civiles del delito que debe ser prudentemente utilizada cuando se trata de construcciones en las que la normativa administrativa impida a la Administración la demolición de la obra y, por supuesto, en aquellas otras construcciones ilegales susceptibles de ser legalizadas.

Por último, se aborda el estudio del artículo 320 que contiene un *tipo penal de prevaricación cualificada* poniéndose de manifiesto las imprecisiones en las que ha incurrido el legislador a la hora de definir la *conducta típica*. Como señalan los autores, la interpretación coherente que debe imperar es la que conecta dicho precepto con el principio de intervención mínima del Derecho Penal, y, en consecuencia, entender que el contenido del delito habría que limitarlo a los informes favorables a proyectos de edificación provenientes de autoridades o funcionarios que representen infracciones urbanísticas graves. Abundando en esta misma cuestión parece muy oportuna la apreciación que realizan J. A. Domínguez y E. Farré, de circunscribir el precepto a los informes exigidos en el procedimiento de otorgamiento de licencia, dejando al margen los que se produzcan en el procedimiento de elaboración y aprobación de otros instrumentos urbanísticos distintos, como son los Estudios de Detalle o los Proyectos de Urbanización. Lo contrario supondría admitir la aplicación analógica, algo de todo punto inadmisibles en el terreno penal.

Los *sujetos activos* de este tipo exige que sean personas que ostenten la condición de autoridad o funcionario público, en los términos definidos en el artículo 24 del Código Penal. Al hilo de esta cuestión se estudian algunos supuestos fronterizos de quienes sin tener la condición legal de funcionarios públicos, participen ocasionalmente o provisionalmente en el ejercicio de funciones públicas. En tal situación se encontrarían entre otros los profesionales especialistas contratados por la Administración para la elaboración de informes, los técnicos de concesionarios o los miembros de Colegios Profesionales que hubieran otorgado el visado colegial preceptivo. De forma acertada se llega a la conclusión de que penalizar estos casos supondría extender excesivamente el círculo de sujetos activos responsables que no tienen legalmente la condición de autoridad o funcionario público.

Como es obvio, el tipo que comentamos se consuma con el hecho de emitir el informe contraviniendo la legislación urbanística, bien por falta de competencia jurídica del sujeto activo, bien porque su contenido sea de patente, notoria e incuestionable contradicción con el ordenamiento jurídico. En este tipo se excluye la comisión por dolo eventual o culpa, ya que es absolutamente necesario la concurrencia de un dolo específico. Así, señalan los autores, que en la conducta merecedora de reproche penal, han de concurrir dos elementos: «uno fáctico y normativo, el que se dicte una resolución injusta, y para que se aprecie tal injusticia no basta con que tal resolución no sea la correcta en Derecho, sino que exige que vaya más allá de la simple ilegalidad, y entre en los términos de la injusticia, que existe siempre que se dé una patente, notoria e incuestionable contradicción con el ordenamiento jurídico; el otro elemento es el subjetivo y culpabilístico, consistente en la «malévola intención de torcimiento del Derecho».

Esos mismos elementos han de concurrir en el tipo penal previsto en el apartado 2 del artículo 320, cuando establece que «con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia».

III

A modo de recapitulación cabe concluir que de la lectura completa del libro se extrae, a nuestro juicio, como idea básica y fundamental la de que la regulación penal de los delitos urbanísticos realizados por el legislador del Código Penal 1995, no ha sido un dechado de virtudes jurídicas. La generalidad de la doctrina ha reconocido el loable esfuerzo del legislador por adaptarse a las «nuevas formas de delincuencia» respondiendo a las demandas colectivas que reclamaban un endurecimiento de las respuestas punitivas como medida inexcusable para atajar la generalizada indisciplina urbanística. Pero, también, gran parte de la doctrina duda sobre el acierto obtenido por el legislador en el decisivo momento de plasmar aquella respuesta a través de tipos penales concretos.

La obra que comentamos expone fielmente ese panorama. Su lectura es obligada para aquellos que quieran profundizar en los aspectos clave de estas nuevas figuras delictivas. El libro tiene la virtud de ir desgranando las principales cuestiones con un tratamiento interdisciplinar y completo de las mismas. Todo ello expuesto con un sentido sistemático y ordenado, lo que siempre es de agradecer, puesto que a la vez que facilita el manejo del libro lo hace más asequible al entendimiento del lector.

Si repasamos el capítulo de objeciones que podrían advertirse llegamos al convencimiento de que únicamente se puede formular como reparo la falta de un análisis de Derecho comparado que contuviera las corrientes doctrinales y legislativas imperantes en los Ordenamientos foráneos de nuestro entorno. Ello hubiera permitido al lector obtener una visión más panorámica del asunto y contrastar si el camino emprendido por nuestro legislador penal al abor-

dar la regulación de estos hechos delictivos lo ha sido en la dirección adecuada o, por el contrario, se hace preciso un cambio de rumbo.

Como puede comprobarse se trata de una observación que en modo alguno puede deslucir el magnífico trabajo de J. A. Domínguez y E. Farré.

Poco más puede añadirse. Si acaso felicitarse de nuevo por la aparición de esta obra que supone una aportación decisiva para la clarificación de las cuestiones esenciales que plantean los nuevos delitos urbanísticos.

Siedler, Nina-Luisa: *Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht —eine funktionell-rechtliche kompetenzabgrenzung—*,

Dr. Kovac, Hamburg, 1999, 270 páginas

Como se indica en el subtítulo, esta obra persigue la delimitación funcional de los respectivos ámbitos competenciales de la jurisdicción constitucional y el legislador. Para ello, se lleva a cabo una investigación que cuenta con tres partes diferenciadas.

La primera ofrece criterios de delimitación de las esferas de poder de cada uno de estos órganos, a los que debe referirse el posterior análisis de la jurisprudencia constitucional. Como tales presenta, por un lado, la clásica distinción entre Derecho y política. Pese a que la propia autora reconoce que esta diferenciación apenas puede ser mantenida hoy en día con carácter general, sí sirve, en su opinión, para fijar las posiciones fundamentales en la materia. Por otro lado, expone la delimitación jurídico-material, esto es, aquella que se deriva de los límites de la interpretación constitucional como ámbito de poder del Tribunal. Aquí se presenta el problema de que sea el propio Tribunal el que determine —y no siempre siguiendo los mismos criterios— las fronteras de esa interpretación, con lo que se deja en manos del propio TCF la competencia de las competencias. Por ello puede decirse que tal criterio no permite llegar a conclusiones definitivas. En último lugar, muestra como posición doctrinal mayoritaria la distinción desde una perspectiva jurídico-funcional. Con este fin, señala las funciones que, de acuerdo con la Constitución, corresponden al legislador y al TCF como tribunal y órgano constitucional, a lo que se añade el repaso a los factores estructurales que constituyen, en particular, a ambos órganos.

En la segunda parte (que corresponde a la letra C), la autora pretende fijar los límites competenciales del Tribunal Constitucional Federal (TCF) a través del estudio de su jurisprudencia. En concreto, cuestiona su legitimación para ofrecer determinadas variantes argumentativas que, al menos en parte, carecen de fundamento legal. Con carácter previo, estudia la aplicación a la jurisdicción constitucional alemana del principio de *judicial self-restraint* y la doctrina de la *political-question*. También analiza la posibilidad de llevar a cabo un control pro futuro de la actuación del legislador y la inclusión de *obiter dicta* en sus pronunciamientos.

* Profesora Asociada de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

Los tipos de pronunciamientos analizados son, por un lado, las declaraciones de nulidad. Dentro de ellas se distingue entre las declaraciones de nulidad parcial (desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo), total y la extensión de tal declaración de acuerdo con lo previsto en el § 78.2 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal (LTCF).

A continuación se centra la autora en los pronunciamientos de interpretación conforme a la Constitución. Con respecto a los mismos, muestra las distintas posiciones de la doctrina. Siedler —además— contrasta los factores del Tribunal Constitucional y del legislador, que han sido previamente definidos como estructurales, con la praxis jurisdiccional constitucional. De tal contraste obtiene consecuencias en cuanto a la obtención, requisitos y límites, así como en cuanto a los posibles contenidos y fallos de la interpretación conforme.

Un espacio propio ocupa la observación de las declaraciones de incompatibilidad con la Constitución (sin declaración de nulidad) que, junto con la interpretación conforme, han sido creadas judicialmente. El legislador, haciéndose eco de la práctica judicial desarrollada por el TCF, recogió esta modalidad decisoria en la cuarta reforma de la LTCF de 21 de diciembre de 1970, introduciéndola en el apartado segundo (párrafos 2 y 3) del § 31. Estos pronunciamientos de mera inconstitucionalidad abarcan los casos de contravención del principio de igualdad, de omisión legislativa y los llamados «supuestos de caos», en los que se ponen en peligro instituciones constitucionales.

Particular interés presenta el estudio de las llamadas *Appellentscheidungen*. Estas decisiones sólo son permisibles en aquellas situaciones todavía constitucionales, pero en las que la inconstitucionalidad legal se considera inminente. La apelación al legislador, en cualquier caso, no puede considerarse vinculante. Solamente puede tener el efecto de provocar en el futuro el planteamiento de un proceso de declaración de inconstitucionalidad.

Todo el análisis de la jurisprudencia, que concluye con un *excursus* dedicado a las omisiones legislativas, es contrastado con diversas opiniones doctrinales y con las señas de identidad de legislador y Tribunal Constitucional ofrecidos al principio de la obra.

La tercera parte está dedicada a las posibilidades y límites de la influencia que puede ejercer el legislador sobre el Tribunal Constitucional. Desde un punto de vista jurídico-funcional, tres son las vías a través de las cuales puede reaccionar el legislador frente a la actuación del TCF. En primer lugar, puede presentar una actitud reservada frente a las reivindicaciones de éste. En segundo lugar, puede llevar a cabo una corrección de las decisiones del Tribunal a través de una modificación de la Constitución. Por último, puede proceder a una reforma de la LTCF. Esta última es, según la autora, la mejor opción para corregir los posibles excesos de la jurisdicción constitucional y puede actuar en varios frentes: la eficacia vinculante de sus decisiones, la elección de los Magistrados, la elevación de la mayoría necesaria para tomar decisiones, el control abstracto de normas, así como la reformulación de los distintos tipos de decisiones (interpretación conforme, declaración de incompatibilidad, declaración de nulidad y extensión de ésta a otros preceptos inconstitucionales).

les). Todas esas reflexiones permiten a Siedler realizar algunas propuestas de mejora en el ámbito del Derecho procesal constitucional.

Así, propone la reforma de los artículos 4 y 5 LTCF, en orden a mejorar los problemas que se plantean en cuanto a la sucesión de los Magistrados en el cargo y la continuidad de las funciones del órgano. Respecto a la eficacia vinculante de sus decisiones, ofrece una alternativa al § 31 que deje clara la vinculación de todos los poderes públicos a la sentencia en su conjunto y no sólo al fallo. En relación con el control abstracto de normas, considera necesaria la introducción de un tercer apartado en el § 78. Tal ampliación permitiría al Tribunal declarar nulos aquellos preceptos de una ley que quedaran sin ámbito de aplicación tras la declaración de inconstitucionalidad de otros de sus preceptos. También en relación con el § 78, se ofrece una redacción alternativa a su apartado primero que permita al Tribunal (con apoyo legal) declarar que una determinada interpretación de la ley es inconstitucional. En ese mismo artículo pretende la autora resolver los problemas que se plantean cuando la declaración de inconstitucionalidad pone en peligro alguna institución. Para estos casos la LTCF debe permitir, en su opinión, que el Tribunal declare aplicable de forma transitoria la ley inconstitucional. En los supuestos de contravención del principio de igualdad y de omisión legislativa el Tribunal debe poder declarar la inconstitucionalidad de la norma o de la omisión. La LTCF debe prever también, en opinión de Siedler, la inaplicabilidad de la primera por parte de todo tipo de jueces y autoridades. Tanto en unos casos, como en otros, la propuesta legislativa de la autora recoge la obligación del legislador de establecer una nueva regulación compatible con la Constitución antes del final de la legislatura o, en caso de que hayan transcurrido ya tres cuartos de la misma, antes del final de la siguiente. Esa regulación ha de dar respuesta a todos los problemas planteados en la declaración de inconstitucionalidad. Respecto al recurso de amparo contra leyes, la autora considera necesario introducir en el artículo 95.3 LTCF la posibilidad de la declaración de inconstitucionalidad sin nulidad. También tiene que prever este artículo, en su opinión, la declaración de inconstitucionalidad de una determinada interpretación de la ley (provenga o no de un Tribunal), cuando ésta admita otras interpretaciones adecuadas a la Norma Fundamental.

Las novedades propuestas, no lo oculta la autora, tienen como base la práctica ya establecida por el TCF. La crítica que subyace es precisamente, que la tarea de adaptar las modalidades de decisión del Tribunal no ha de corresponderle a éste, sino al legislador. Claro, que es difícil negar que a través de la producción jurisprudencial del TCF es como se han podido poner de manifiesto las carencias de la regulación legal actual. En definitiva, Siedler parece verificar la posibilidad de delimitar, desde una perspectiva jurídico-funcional, los ámbitos competenciales del legislador y el TCF. De ese trabajo de delimitación puede derivarse una cierta compresión hacia algunas de las decisiones que el Tribunal, como última instancia de control, adopta. Pero ello no exime al legislador de asumir su responsabilidad, como representante de la voluntad popular, también en esta materia. Por este motivo, ha de contribuir en lo posible a la determinación del Derecho procesal constitucional.

Goyanes Sánchez, Enrique: *La potestad normativa del Municipio español. Ordenanzas, Reglamentos, Planes urbanísticos, Normas*», Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Publicaciones Abella, Madrid, 2000, 730 págs.

El núcleo originario de este libro constituyó la Tesis Doctoral elaborada por su autor, que, juzgada por un Tribunal integrado por cinco catedráticos de Derecho Administrativo, recibió la máxima calificación académica por unanimidad de los mismos.

Posteriormente, una versión actualizada fue presentada anónimamente —de acuerdo con sus reglas— a los Premios Nacionales «Fernando Albi» 1998 y el Jurado —formado por especialistas en Derecho Local y presidido por el profesor doctor don Ramón Martín Mateo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante— decidió otorgarle el primer Premio, igualmente por unanimidad, por lo que estimaron tenía de contribución al estudio de la Administración Local española.

La obra que ahora se publica es una tercera versión, que supone una reelaboración de la segunda y, sobre todo, su actualización a la luz de los abundantes acontecimientos que para el objeto de su estudio han resultado relevantes en el tiempo transcurrido tras la elaboración de aquélla —desde el *Pacto Local* hasta los últimos pronunciamientos jurisprudenciales, pasando por la eclosión del nuevo Derecho urbanístico.

El autor afirma —en la Presentación— que, para la elección de este tema, confluyeron dos factores fundamentales. En primer lugar, su experiencia profesional vinculada a la Administración Local, primero desde dentro de ella y luego como Abogado y Asesor externo de diversas Corporaciones Locales, factor que le ha permitido elaborar y luego actualizar sucesivamente este trabajo sobre la base de una realidad contrastada. En segundo lugar, el haber estado encargado del Seminario de Régimen Local organizado por el Área de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma en la época previa a la gestación de su proyecto de Tesis, con todas las posibilidades de reflexión, de investigación, de acopio de materiales, que esa responsabilidad llevaba consigo.

Ambos factores —especialmente el primero— explican la metodología seguida en la elaboración de la obra, metodología que ha pasado por una cier-

* Abogado. Profesor Colaborador del Instituto Nacional de Administración Pública.

ta tarea de tamizado de los materiales acopiados (innumerables Ordenanzas, Reglamentos y Planes urbanísticos y Sentencias recaídas en litigios sobre sus facetas más problemáticas) para, a partir de los mismos —por vía inductiva, empírica, analítica—, alcanzar las conclusiones ofrecidas en esta monografía.

En otro plano, el autor ha manejado las fuentes bibliográficas fundamentales para enmarcar el tema monográfico de estudio; pero, deliberadamente, no ha querido agotar el repertorio, al oponerse frontalmente a que su trabajo acabara siendo un «*libro de libros*». Su propósito, en efecto, era que fuera ante todo y se mostrara como «resultado de lo que podríamos llamar una previa investigación de campo».

El resultado no podía ser sino un enfoque eminentemente práctico del tema tratado, donde, sin perjuicio de encuadrar en lo fundamental el contexto teórico-jurídico, se pone el énfasis en lo que son los aspectos más problemáticos jurídicamente de cada una de las perspectivas examinadas —por ejemplo, los procedimientos de elaboración y aprobación de los diversos tipos de Reglamentos locales (con especial detenimiento en los Planes urbanísticos), la cuestión de su eventual retroactividad, las vías de su impugnación administrativa y jurisdiccional, etc.—, énfasis que se apoya en un exhaustivo repaso de las soluciones ofrecidas en cada caso por la jurisprudencia.

El enfoque práctico general de la obra se confirma con la selección de alrededor de quinientas Sentencias del Tribunal Supremo (cerrada el 25 de junio de 1999) que, con una síntesis individualizada del problema abordado en cada una, complementa el trabajo.

Las líneas maestras de la exposición se centran en el estudio de la potestad normativa de los Municipios especialmente desde la perspectiva de su enjuiciamiento por los Tribunales.

Para ello, se inicia la investigación examinando el marco constitucional de la autonomía de los Municipios y el posterior desarrollo legislativo a través del cual se quiso dar un contenido a esa autonomía.

Se repasan después los distintos sectores materiales con relación a los cuales los Municipios tienen reconocido un *derecho a intervenir* según la formulación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: Organización interior, Circulación, Hacienda Local, Urbanismo, Medio Ambiente, Protección de los Consumidores, etc.

Metodológicamente, esto era obligado puesto que la potestad normativa, como las demás potestades administrativas, es otorgada para el cumplimiento de unos fines específicos, con relación a un ámbito de actuación que solemos considerar expresivo de la competencia propia —*potestad funcional*, en expresión de De la Cuétara.

Por eso, se repasan tales sectores materiales y se tiene en cuenta en cada caso la situación precedente y la producida a partir de la nueva Legislación sectorial dictada con relación a cada uno de tales sectores materiales por el competente para ello. Y se valora el margen de libertad de configuración normativa que en cada uno de aquéllos se reserva a los Municipios, para poder ser después desarrollado a través de Ordenanzas, Reglamentos o Normas.

Se analizan, en fin, los aspectos del régimen jurídico de los distintos productos normativos de los Municipios subrayándose que la mayor parte de los

misimos son comunes a todos ellos. Por cierto que, aquí, se hace un especial esfuerzo para zanjar definitivamente las dudas que todavía albergan algunos sectores doctrinales en torno al carácter jurídico de los Bandos de los Alcaldes, carácter que en ningún caso puede considerarse hoy innovativo del Ordenamiento jurídico.

A lo largo del recorrido expositivo marcado por las anteriores líneas, se alcanzan una serie de conclusiones de las que merecen ser destacadas las siguientes.

El balance actual de la potestad normativa de los Municipios españoles, veintiún años después de la Constitución, se resume en que el margen real de libre configuración, es decir, el aspecto sustantivo de la misma, se ha estrechado en casi todos los sectores materiales.

Quizás, el único sector en que ese efecto no se ha producido hasta ahora sensiblemente es el urbanístico —gracias al mantenimiento de una específica línea jurisprudencial alimentada desde el Tribunal Supremo—, pero está, por cierto, acechado, en cuanto a la perspectiva que nos ocupa —y una vez abordado en las Cortes el inicial intento desmunicipizador de lo que hoy se conoce como cuarta Ley estatal del Suelo—, por la permanente *amenaza fantasma* de las numerosas Leyes autonómicas relativas a actuaciones que inciden en el uso de los terrenos, dictadas al amparo de títulos estatutarios diversos —desde el «Comercio» al «Turismo»—, y que, subrepticamente, no dejan de succionar competencias municipales de siempre.

A las anteriores conclusiones, se les une paralelamente el efecto derivado de la aplicación del principio de Legalidad de las sanciones administrativas derivado del artículo 25 CE. Dado que las Normas locales, obviamente, no son Leyes, las Corporaciones Locales no pueden sancionar las infracciones a las mismas si no están previamente definidas en Normas superiores con rango de Ley. El resultado, por lo tanto, es que tienen debilitados los mecanismos para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones propias, con el consiguiente reflejo en el debilitamiento de su imagen ante la sociedad, a pesar de la tradición histórica.

Se consigue así entender en gran medida el sentimiento de insatisfacción que invade a los principales alcaldes de ciudades españolas en los últimos años y su permanente reivindicación de *una nueva redistribución de competencias*, fundamentalmente a costa de las asumidas hoy por las Comunidades Autónomas, objetivo a cuyo servicio se ha articulado el reciente Pacto Local.

Sin embargo, la última de las conclusiones fundamentales mantenidas por el autor es que la articulación de esa redistribución de competencias es jurídicamente compleja y políticamente difícil. Por ello, él mismo propone, como mecanismo más efectivo pero también más drástico, el de la reforma constitucional —aguardando para su puesta en marcha a un momento de renovación de las Cortes, para simplificar el propio procedimiento establecido en el artículo 169 CE—, pues en la defectuosa articulación por la Carta Magna de la autonomía municipal está la génesis de los problemas que ahora la aquejan.

El fortalecimiento de las Corporaciones Locales y su aproximación al nivel cualitativo de las Comunidades Autónomas requerirían una reserva de competencias a su favor y una flexibilización del principio de Legalidad para

amparar la sanción por infracciones a Ordenanzas Locales aprobadas con todas las garantías, y a la vez garantizar que el Régimen Local español tenga un contenido competencial sustancialmente homogéneo en el conjunto del Estado, puesto que la dinámica actual de los legisladores autonómicos conduce a una fragmentación desigualitaria

Todas las demás fórmulas que se barajan —razona el autor— no aseguran el cumplimiento de tales objetivos y son casi más complejas que la propia reforma constitucional que se propone.

Abascal Monedero, Pablo-José:
La responsabilidad civil por vicios en la construcción:
Análisis del Art. 1.591 del Código Civil,
Libros Jurídicos HISPALLEX, Sevilla, 1999

No resultan nada infrecuentes en la sociedad actual los problemas en las viviendas debidos, por ejemplo, a una deficiente impermeabilización de la cubierta del edificio; a humedades y filtraciones por defectuosa construcción de las tuberías o desagües; a la aparición de grietas; a defectos existentes en la cimentación del edificio, etc. ¿Quién de nosotros no ha «sufrido», directa o indirectamente, alguno de estos problemas derivados de la construcción?

La existencia de los ejemplos arriba mencionados y de otros muchos que podrían mencionarse, ha suscitado ya desde antiguo en el legislador la necesidad de establecer medidas proteccionistas no sólo pensando en la cobertura del interés de una persona en particular, sino también en la del interés general. En este sentido, debemos tener en cuenta que tanta protección merece el dueño de la obra como quien adquiere de éste la propiedad de la misma y, asimismo, cualquier persona que a causa de aquellos defectos pueda sufrir graves lesiones u otro tipo de accidente de más terribles consecuencias. En el recuerdo de todos está lo ocurrido recientemente, en nuestro propio país, a raíz del desprendimiento de las placas de la fachada de un edificio.

La exigencia legal a las personas que intervienen en la construcción de una obra, de cumplir en su trabajo de conformidad con las reglas de su oficio, arte o profesión (*lex artis*), ha venido estando contemplada de manera principal por el artículo 1.591 y concordantes del Código Civil, en cuya virtud, cabe exigir responsabilidades por los daños y perjuicios a los que nos estamos refiriendo, al contratista del edificio que se arruina por vicios de la construcción (cuando la ruina tiene lugar dentro de diez años a contar desde que concluyó la construcción) o debido a la falta, por su parte, a las condiciones del contrato (en estos casos, la acción de indemnización dura quince años). Y, al arquitecto que la dirige, cuando la ruina se debe a vicio del suelo o de la dirección.

Este artículo, controvertido y de continua aplicación por nuestros tribunales, es actualmente el centro de una viva polémica acerca de su vigencia o no tras la entrada en vigor el pasado 6 de mayo de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. A fin de tomar postura ante ésta y otras cuestiones relacionadas con la responsabilidad en la construcción,

* Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Civil de la Universidad Pontificia de Comillas (ICADE).

resulta útil como punto de referencia la monografía que ahora es objeto de nuestra recensión: *La responsabilidad por vicios en la construcción. Análisis del artículo 1.591 del Código civil*, escrita por Pablo-José Abascal Monedero y publicada por Hispalex en 1999.

La obra comienza, en el primero de los seis capítulos en que se divide, con una serie de observaciones de carácter general en torno al contrato de obra; en concreto, sobre su controvertida naturaleza jurídica, sus características más notables y sus afinidades y disimilitudes con otros tipos contractuales como el contrato de compraventa, de arrendamiento de servicios y el de mandato.

Ya en el segundo capítulo se ofrece al lector, a modo de introducción al tema central del trabajo de investigación, por un lado, una muy breve panorámica de los antecedentes históricos legislativos del contrato de obra y, por otro, su actual ordenación en algunos derechos extranjeros. Más concretamente, en lo que concierne a la primera parte anunciada, el autor inicia su andadura histórica con una indicación a los orígenes de esta figura en el Derecho romano, para pasar a renglón seguido a través del Derecho histórico patrio con parada únicamente en las Partidas y, más adelante, dentro del período codificador español, en el Proyecto de 1851, conocido comúnmente como el de García Goyena y en el Anteproyecto de Código Civil de 1882-1888. Termina la exposición con unas notas atinentes al Derecho intermedio europeo y a la codificación europea. Por lo que se refiere a la segunda parte, en la obra se hace un breve recorrido por el régimen legal del contrato de obra en diversos países de nuestro entorno (Italia, Bélgica, Alemania, Suiza, Inglaterra, etc.), principalmente, en el Derecho francés, completándose el estudio con un apartado dedicado a la incidencia del Derecho comunitario en el derecho de la construcción.

El capítulo tercero, el más importante y extenso de la obra, tiene por objeto el examen del artículo 1.591 del Código Civil. Dividido en tres grandes bloques, en el primero se exponen una serie de consideraciones generales acerca de las distintas personas que pueden intervenir en la realización de la obra: el dueño de la misma o comitente que la encarga, el constructor, contratista o empresario, el arquitecto y, entre otros, de manera especial, el promotor inmobiliario, figura de dudosos contornos ahora ya perfilados por la Ley 38/1999 precitada. A continuación, el autor centra su atención en el elemento objetivo «sobre el que recae la ruina o el vicio», esto es, en el edificio, respecto del que intenta ofrecer su actual contextura legal a través de la descripción de la labor de deslinde llevada a cabo por nuestra jurisprudencia. Finalmente, el capítulo concluye con un detallado análisis, de una parte, del concepto jurídico de *ruina* tanto desde la perspectiva del Derecho civil donde nuestro Tribunal Supremo se ha encargado de otorgarle un contenido cada vez más extenso, como desde su contemplación desde la legislación urbanística y, además, por otra, del concepto jurídico indeterminado de *vicios ruinosos* en el que cabe distinguir los vicios del suelo, de la dirección y de la construcción o ejecución; defectos éstos de fácil deslinde en el campo teórico pero de muy complicada separación en la práctica, con lo que ello acarrea a la hora de fijar y poder exigir, consecuentemente, responsabilidades por los daños acaecidos.

A la relevante cuestión de la responsabilidad derivada del vicio o ruina de la obra, están destinados los capítulos cuarto y quinto de la obra. Esta asignatura de especial y permanente atención doctrinal, es abordada por el autor adentrándose de un modo muy general, primero, en la controversia existente sobre la naturaleza jurídica de la acción: contractual, extracontractual o de responsabilidad legal; en segundo lugar, en la indagación, somera, de las personas que pueden verse afectadas y en qué modo, es decir, si el demandante (o demandantes) puede dirigirse contra cualquiera de los responsables de la ruina —solidaridad— o debe dirigirse frente a todos ellos conjuntamente —mancomunidad—. En este punto en particular, el autor cuestiona la postura mantenida hasta el momento por el Tribunal Supremo consistente en que cuando no sea posible determinar la medida, la proporción, en que el incumplimiento de los deberes propios de cada uno de los profesionales intervinientes en la obra ha incidido en los daños producidos, la responsabilidad debe ser calificada de solidaria. En tercer lugar, en la tema de la validez o no de las cláusulas que establecen la exoneración total o parcial de la responsabilidad y, por último, en la discutida materia de los plazos previstos en el artículo 1.591 C.c. y su cómputo: el llamado término de garantía y el plazo para poder ejercitar la acción de ruina.

Objeto de estudio en el capítulo quinto son otros aspectos procesales en orden a exigir la responsabilidad, como el de la legitimación activa, es decir, qué personas pueden exigir la reparación de los daños causados por la ruina o vicio de la construcción (entre otros, el comitente-dueño de la obra, la cooperativa de propietarios representada por su presidente, los propietarios que accionan en beneficio de la comunidad y el subadquirente propietario) y el de la legitimación pasiva, es decir, frente a quiénes puede dirigirse tal acción judicial de responsabilidad (principalmente, contra el arquitecto, el ingeniero, el aparejador y el constructor).

El último capítulo brinda al lector la oportunidad de conocer el proyecto de ley por el que se pretende modificar los artículos 1.588 a 1.600 del Código Civil dedicados a regular, dentro del contrato de arrendamiento de obra, las denominadas «*obras para ajuste o precio alzado*». Este texto deberá sin duda ser revisado, de continuar su iter parlamentario, tras la entrada en vigor de la nueva Ley de Ordenación de la Edificación.

El autor pone fin a su obra con un apartado destinado a presentar las conclusiones obtenidas, al que acompaña un anexo donde incluye varios formularios procesales que necesariamente habrán de ser adecuados por el lector a la luz de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

El ansia compradora que se ha desatado en los últimos años, los hasta ahora aceptables tipos de interés aplicados a los préstamos hipotecarios y la bonanza económica por la que atraviesa nuestro país, entre otros, son factores que están suponiendo un incremento muy importante de la construcción de nuevas viviendas. Consecuencia de esta frenética actividad inmobiliaria, son las llamadas de atención que se están realizando desde diversos sectores sociales acerca de la posible incidencia negativa de este fenómeno en la calidad de nuestros edificios. Si la Ley de Ordenación de la Edificación, consensuada por constructores, aseguradoras y consumidores, se desenvuelve en la práctica con

las carencias que ya se han ido anunciando antes de su entrada en vigor, el papel a desempeñar por el artículo 1.591 del Código Civil puede ser muy importante.

Este precepto, pese a ser cierta su inadaptación en muchos aspectos a la realidad en que se está aplicando, hay que subrayar que no ha cesado en su vigencia. Tal afirmación desde luego no admite dudas en lo que afecta a aquellos supuestos de hecho que no quepa subsumir en el ámbito de aplicación de la nueva ley; en cuanto a los demás, nada hay claro dado que no ha habido una derogación expresa por parte del legislador.

Con la obra que acabamos de presentar, el lector puede hallar un punto de apoyo para adentrarse, fundamentalmente desde la perspectiva del Derecho civil, en el complejo mundo de la responsabilidad por los vicios en la construcción. La información que recaba del Derecho comparado y la dimensión práctica que impregna el autor a toda su obra, quizá por su condición de abogado, constituyen instrumentos útiles para entender el verdadero significado del artículo 1.591 del Código Civil, baluarte, hasta ahora, de protección de la parte «generalmente» más débil: las personas que adquieren una vivienda.

Vaquer Caballería, Marcos: *Estado y Cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución española.*

(Pról. de E. García de Enterría), Ceura-Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1998, 379 páginas

La monografía de M. Vaquer se inserta entre los trabajos que rompen el nudo gordiano de la cultura ligada a una determinada posición de elevación espiritual (al alcance de unos pocos), para identificarla como una de las funciones que no sólo debe cumplir sino que cumple hoy día, como cometido esencial, el Estado, pieza basal para superar lo que en tiempos recientes se denuncia en otros foros distintos del estrictamente jurídico: «o el hombre deja de ser antropoide o no sobrevive».

Las manifestaciones estéticas, como primaria representación de la cultura, afloran con independencia de cuál sea el régimen político vigente y ni siquiera los regímenes totalitarios han sido capaces de enervar la función creativa del hombre. Ahora bien, una cultura de masas puede esconder una falsa identidad entre lo universal y lo particular. Este es el peligro que representan los Estados totalitarios como también aquellos en los que escasean o se mediatizan los centros de producción de la cultura, como consecuencia del predominio, en esta materia, de la iniciativa privada, regida por principios de eficiencia y eficacia económica y que llevan a satisfacer las necesidades culturales a través de la producción de bienes estándares. Como agudamente advierte el autor, «hoy las grandes empresas de comunicación se han interpuesto entre creadores y consumidores. Los primeros ya no tienen por sí mismos control ninguno sobre la explotación que se dará a sus obras, o sobre las transformaciones a que se verán sometidas sin su autorización. De otro lado, la transnacionalización de la difusión cultural amenaza a las formas culturales autóctonas, que corren peligro de ser excluidas de los mercados» (pág. 66).

Resulta por ello como primero (que no único) de los méritos que atesora la obra de M. Vaquer, el ofrecernos una interpretación coherente y general de la articulación de los poderes públicos para la prestación de lo que el autor califica como «servicio de cultura», con la titularidad y ejercicio por los particulares de las libertades de «creación» y «producción», así como con el acceso a la cultura por estos últimos.

* Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid.

Dicha interpretación constituye la línea medular de su entero discurso, donde M. Vaquer se va a centrar en la nueva misión del Estado como «agente cultural». Para establecer los términos en cómo debe desarrollarse dicha misión se apoya en dos pilares básicos: de un lado, la separación entre Estado y sociedad civil: «el Estado debe conducir hacia la sociedad perfecta, pero desde el respeto por la autonomía de ésta» (pág. 38); de otro, la configuración constitucional del Estado como «Social», del que sintetiza su función cultural afirmando que «deberá seguir una política cultural activa para poder realizar su función social, política que deberá tender a la reducción de las diferencias culturales, pero con respeto por la autonomía de la dimensión espiritual del hombre» (pág. 65).

Desde estos presupuestos, en la primera parte de su obra M. Vaquer ofrece un análisis de la evolución histórica de la política y el Derecho culturales (Capítulo II). Sitúa la aparición de la cultura como política del Estado en el absolutismo (...); el alumbramiento de una primera Administración cultural central burocratizada, en el Estado liberal (...); alude al dirigismo de la política cultural en los Estados totalitarios (...) y; enmarca el papel del Estado como «destacado agente cultural en todos los ámbitos», en el Estado Social. Este último constituye un segundo (y fundamental) presupuesto del discurso del autor, que se va a proyectar hacia tres cuestiones básicas, analizadas bajo la óptica unitaria que le suministra nuestro ordenamiento constitucional. Con ocasión del análisis jurídico de dichas cuestiones se pone de manifiesto la creatividad del autor, así como la originalidad de la obra.

En primer lugar, M. Vaquer nos refiere la existencia de la cláusula constitucional «Estado de cultura» (art. 149.2 CE), como la última, por más reciente, evolución del Estado, acuñando el sugestivo término de «Estado democrático de cultura» (pág. 182). De esta cláusula extrae, como elementos más destacables en lo que ahora importa, una redefinición de la «autonomía de la cultura» y de la «misión cultural del Estado», por contraposición a las vigentes en la época del Estado liberal, sintetizándose una y otra en las tres siguientes proposiciones encadenadas entre sí: manteniéndose la inmunidad del «arte» del individuo frente a las «convenciones humanas» y la «governabilidad del legislador», se precisa de la necesaria acción positiva del Estado en el fenómeno cultural, rechazándose el abandono de la cultura a la sociedad civil. El Estado sirve a la cultura, siendo ésta reconocida como un orden valorativo autónomo («autonomía-abstención»), pero, a la vez, destaca su transversalidad, en cuanto «dimensión de la entera política tanto interior como exterior del Estado» («autonomía-misión»).

Como principales manifestaciones de la «autonomía-abstención», el autor centra su atención en las libertades constitucionales que denomina, siguiendo el término acuñado por nuestro constituyente, *de creación y producción*. Diseciona su identidad como libertades públicas, alude a problemas terminológicos, expone su objeto y contenido y presta especial atención a la libertad de cátedra. Defiende la autonomía de dichas libertades frente a la moral y el orden público, así como frente a la lealtad a la Constitución (fruto, por lo demás, del contenido de esa otra libertad en la que encuadra las libertades públicas de creación y producción: la de expresión). Analiza la dimensión

objetiva de las libertades culturales y la autonomía participativa en la Administración cultural.

Por lo que se refiere a la «autonomía-misión» y su reflejo en nuestro ordenamiento constitucional, M. Vaquer estudia la «ordenación del patrimonio cultural español» (arts. 44 a 46 CE). En su estudio concluye que la noción jurídica de patrimonio no es aplicable al patrimonio cultural; nos ofrece un concepto de «bien cultural»; proyecta, analiza e interrelaciona el fenómeno de la cultura con la propiedad intelectual y el medio ambiente y; cómo no, conceptualiza el patrimonio cultural de acuerdo con nuestra Constitución. En este estadio de la investigación merece mención aparte el tratamiento que el autor hace de las lenguas como patrimonio cultural. En él destaca cómo, de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional, no ha de perderse en ningún momento la perspectiva cultural del plurilingüismo español, en cuanto que enriquece nuestro propio patrimonio cultural y que debiera servir para terciar en el debate sobre la cooficialidad de las lenguas. El autor aprovecha, además, para mostrar lo que ya es sabido: la riqueza que aglutinan las lenguas españolas (la castellana y el resto de las cooficiales) que no desmerecen al igual que el resto de las lenguas románicas a cualquier otra.

Como tercera y última cuestión básica tratada por el autor, ha de destacarse lo que denomina como la «dimensión cultural del Estado como poder» (Capítulo X), donde analiza la distribución de competencias en favor de las distintas entidades territoriales en la materia *cultural*. El interés de este Capítulo se acredita por el significado mismo que tiene la descentralización territorial de la cultura. En efecto, M. Vaquer concilia la tensión existente entre la cláusula constitucional del artículo 149.2 CE y la distribución territorial del poder. Con la primera se estatuye el deber que corresponde al Estado en sentido estricto de promover el progreso de la cultura y asegurar a todos una digna calidad de vida. Ello no supone negar cualquier tipo de competencia a las restantes entidades territoriales (Comunidades Autónomas y Entes Locales). Lejos de ello, el autor traslada el papel de dichas entidades desde el plano dogmático al organizativo, de forma que puedan contribuir a que sea una realidad el mandato contenido en el Preámbulo de nuestra Constitución: la protección de las culturas de los pueblos de España.

De esta forma el autor concilia unidad y pluralidad cultural. La promoción de la cultura y su acceso en condiciones de igualdad para todos los españoles, con descentralización y concurrencia de las políticas culturales de todos los poderes públicos territoriales, redundando en beneficio de la propia autonomía cultural, así como del «servicio» y «fomento» de la cultura. M. Vaquer pasa así a analizar jurídicamente las «competencias repartidas» y «concurrentes» entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin descuidar el papel de las Entidades locales.

Todo lo hasta ahora expuesto creemos que justifica sobradamente el interés que representa la consulta a esta monografía. Cabe añadir, en mérito de la misma, que su riqueza se incrementa con la exposición de otras cuestiones no menos importantes relacionadas con la cultura: la indagación del origen terminológico (Capítulo I); su definición jurídica (pág. 94); la aproximación al Derecho comparado, concretamente al francés (Capítulo V), pero sin descui-

dar la doctrina científica y las instituciones de otros ordenamientos jurídicos (como el alemán o italiano, p. ej.); el tratamiento de la Constitución cultural de la Unión Europea (Capítulo VI) y; la determinación de cuáles son las consecuencias organizativas que para las Administraciones públicas cabe derivar de la Constitución cultural.

Como consideración general, importa también destacar que a través del discurso jurídico de M. Vaquer y concretamente, a través de la *función cultural de los poderes públicos en la Constitución española*, nos enseña cómo es posible (y necesario) desterrar tres peligros. El primero, que existiendo tendencias sociales de lo que deba entenderse por «manifestación estética», dichas tendencias se hagan coincidir con las intenciones subjetivas de unos pocos (peligro que se evita mediante el reconocimiento y protección constitucional de las libertades «de creación y producción»). El segundo, el de un «consumo de cultura» basado en una jerarquización del individuo, por la que éste sólo «consumiría» aquellos productos fabricados para el nivel o escala en que se inserta (de aquí la importancia, entre otros, del tratamiento que el autor hace de la «cultura-acción» o creación o progreso cultural, así como de la «cultura-resultado» o *patrimonio cultural*, donde el autor destaca la misión que en esta materia corresponde a los poderes públicos en cuanto a su conservación, enriquecimiento y *accesibilidad*). El tercero, el de la uniformización cultural (a la que se opone la descentralización territorial de la cultura como un proceso conveniente y la necesidad de no excluir de competencia a ningún ente público territorial, tal y como defiende M. Vaquer).

Estado y Cultura es, pues, una obra escrita por un administrativista crítico, que nos ofrece una descripción pormenorizada y valorativa de lo que serán (son) los fundamentos del Estado, además de un catálogo de problemas desconocidos por la mayor parte de nuestra doctrina científica contemporánea. A ello se une el atractivo de un agradable manejo de la lingüística. Con él, el autor homenajea no ya sólo el propio título con el que nos abre las puertas de su obra, sino a su definición de la cultura, que conceptualiza jurídicamente como «el cúmulo de manifestaciones de la creatividad humana a las que la sociedad atribuye un valor intelectual o estético» (pág. 94).

La obra tiene para el lector un doble aprovechamiento. No sólo descubre con sencillez y claridad (lo que no resta sino que dota de minuciosidad y solidez a la obra) la articulación de un Estado prestador de cultura, sino que también le ilustra y permite adquirir un bagaje intelectual de temas y cuestiones tan interesantes como el idealismo alemán o el krausismo español. M. Vaquer hace de esta manera algo más que contribuir a que sea una realidad el legado que Comte nos dejó hace ya más de dos siglos: «Saber para prever, a fin de poder».

Se trata, en suma, de una obra que nos permite a los profanos en la materia alcanzar un elevado grado en la comprensión del fenómeno de la cultura, intermediado con el análisis jurídico del autor. Y lo hace con un discurso sugestivo para un administrativista (aunque no sólo para él pero sí de manera especial): el correspondiente a lo que M. Vaquer denomina, desde el pórtico mismo de su investigación, *la función cultural de los poderes públicos*.

Sirva como epílogo a esta recensión la valoración con que su prologuista hace plena justicia a la obra y su autor: «Es un libro con ideas claras y bien

construido, al que tanto el tema como su tratamiento, diseccionado al modo de proceder de los juristas, dan una especial brillantez. Sienta plaza así, entre las monografías cualificadas con que un joven jurista entra en la viva problemática del Derecho público actual».