

LOS ESPACIOS DEL CONSENSO Y DEL CONFLICTO. CRÓNICA POLÍTICA Y LEGISLATIVA DEL AÑO 2014

MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ

I. LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO: 1. *La lectura desde la Unión: el peso del consenso*: a) *El contexto previo a las elecciones*. b) *El resultado de las elecciones y su significado en el sistema político de la Unión*. c) *La definición de una nueva agenda política*. 2. *La lectura desde España: en el umbral de la crisis política*: a) *El resultado de las elecciones y sus consecuencias sobre el sistema político*. b) *La abdicación del Rey Juan Carlos y la proclamación del Rey Felipe VI*. c) *Cataluña*.—II. LA ACCIÓN DEL GOBIERNO REFORMISTA (BIS): 1. *La actualización del concepto constitucional de seguridad*: a) *La seguridad privada*. b) *La codificación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales penales*. c) *La justicia universal*. 2. *La reforma de la administración exterior*. 3. *La reforma del sistema tributario*.

La Unión y el Estado miembro han generado tradicionalmente dinámicas políticas distintas, la primera caracterizada por la tendencia al consenso, mientras que el segundo, con mayor o menor intensidad, exhibe los perfiles del conflicto social. En el epígrafe I de la crónica intento dar cuenta de esta situación, tomando las elecciones al Parlamento Europeo como vértice. A un lado aparece la Unión, cuyas condiciones estructurales tienden a neutralizar la disputa ideológica. De otro lado encontramos el espacio estatal, donde todo apunta hacia el umbral de una crisis política que cuestionaría la relevancia y el lugar de los actores dominantes desde el 78. No obstante, mientras que comienza a discutirse la capacidad de estos protagonistas para lograr la integración social, nadie pone en cuestión la efectiva dirección del Estado por parte de la mayoría gubernamental. Por ello, el epígrafe II está dedicado a estudiar las novedades legislativas más relevantes dentro de una lógica que ya se ensayó el año anterior y que pretende describir la voluntad reformista del Ejecutivo.

I. LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

1. *La lectura desde la Unión: el peso del consenso*

a) *El contexto previo a las elecciones*

El fin de la legislatura europea coincidió en el tiempo con la aprobación de las medidas que organizan el sistema unificado de resolución bancaria (1) y que vendrían a ser el último paso de la Unión en su respuesta a la crisis económica. De este modo, justo antes de las elecciones se completó el camino recorrido. En él destaca el acopio de fondos necesarios para afrontar las dificultades de liquidez sufridas por algunos Estados, medidas que en última instancia se han concentrado en una organización internacional fuera de la Unión, el llamado MEDE. También se distinguen las modificaciones que conforman el Semestre europeo, fortalecedoras del control de la Comisión sobre los presupuestos y las actuaciones estatales precisas para mantener el equilibrio financiero. Finalmente, las turbulencias económicas han mostrado una nueva cara del BCE, capaz de realizar prácticas no convencionales con las que sostener la viabilidad del sector bancario y de algunos Estados, nuevo papel que, en parte, ha sido confirmado al otorgársele la dirección del Sistema Europeo de Supervisión Bancaria.

A lo largo de las crónicas anteriores se ha ido dando cuenta en detalle de estas novedades, pero es ahora cuando, al menos en hipótesis, es posible una valoración de conjunto desde el prisma constitucional. En este sentido, creo que todo lo realizado ha intentado mantenerse bajo el principio de autonomía financiera del Estado y la correspondiente preeminencia del mercado para evaluar el desempeño económico a través de la prima de riesgo, criterios que han guiado desde sus inicios la gobernanza económica europea y que habrían quedado in-

(1) Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo; DIRECTIVA 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE; Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2014 por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010.

cólumes al salvarse las dudas de validez que suscitaron la reforma del artículo 136 del TFUE y la intervención especial del BCE (2).

Ahora bien, a nadie se le escapa que esta es una conclusión que ha de ser completada con una mirada más amplia que subraye el carácter experimental que ha tenido la intervención de la Unión durante la crisis, cuya panoplia de medidas, singularmente en aquellos Estados con escasa liquidez, ha puesto el peso de los ajustes económicos sobre el precio del trabajo y la reducción del gasto público. En consecuencia han emergido cuatro problemas políticos de innegable importancia constitucional: un general empobrecimiento de la sociedad inducido por la Unión; el debilitamiento de la calidad democrática, ante la percepción de que se reduce a extremos inéditos el margen de actuación de las instituciones políticas estatales; la puesta en cuestión de la igualdad, tanto en la distribución de la riqueza como en el equilibrio de Estados dentro de la Unión, y la propia razón de ser, e incluso, la viabilidad del proceso de integración.

El contexto bajo el que se desarrollaron las elecciones ha girado, por tanto, en torno al sustancial cuerpo de reformas y sus severas implicaciones sociales. No extraña así que los partidos europeos racionalizasen el debate electoral, focalizándolo en una serie de líderes, candidatos a la Presidencia de la Comisión, que centraron la discusión sobre los distintos modos de afrontar las dificultades que se están padeciendo.

b) *El resultado de las elecciones y su significado en el sistema político de la Unión*

Los 751 escaños en reparto (766 en 2009 —desde ahora los resultados del 2009 en paréntesis), con una participación del 42,54 por 100 (43 por 100), han quedado ordenados en los siguientes grupos: el Partido Popular Europeo obtuvo 221 escaños con un 29,43 por 100 de los votos (274 y 35,79 por 100); la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo 191 y un 25,43 por 100 (196 y 25,59 por 100); los Conservadores y Reformistas Europeos 70 y 9,32 por 100 (57 y 7,44 por 100); la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa 67 y 8,92 por 100 (83 y 10,83 por 100); la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica 52 y 6,92 por 100 (35 y 4,57 por 100); los Verdes/Alianza Libre Europa 50 y 6,66 por 100 (57 y 7,44 por 100); Europa

(2) Sentencia Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756 y las conclusiones del Abogado General Pedro Cruz Villalón al asunto Gauweiler, C-62/14.

de la Libertad y de la Democracia Directa 48 y 6,39 por 100 (31 y 4,05 por 100), y 52 no inscritos que reúnen el 6,92 por 100 (33 y 4,31 por 100) (3).

Los resultados, comparados con los de la anterior convocatoria, muestran una línea de continuidad, por más que se den variaciones porcentuales incluso de más de cinco puntos, como es el caso del Partido Popular Europeo. Se mantiene una estructura básica con dos grandes partidos que obtienen aproximadamente el 50 por 100 de los votos y más de la mitad de los parlamentarios. Sin embargo, esta estabilidad electoral no parece que vaya a venir acompañada de una plena racionalización de la acción política en sede parlamentaria, que distinga con nitidez, al modo de los parlamentos nacionales, la posición que conforma la mayoría de gobierno y otras que dan cuerpo a la oposición. Más bien los resultados nos sitúan ante la necesidad de acuerdos amplios que incluyan a los dos grandes partidos, a uno de ellos con varios pequeños, o incluso, si la disciplina no opera de manera rígida, a los dos grandes con otros pequeños. Estas posibilidades hacen pensar que las coaliciones serán coyunturales, siguiendo la tónica de legislaturas anteriores.

La escasa potencia racionalizadora de las elecciones europeas se debe en gran medida a la propia estructura político-constitucional en la que se insertan. Recordemos que las elecciones solo causan la renovación de algunas instituciones (Parlamento y Comisión, que ha coincidido con la renovación de la Presidencia del Consejo Europeo), de suerte que la hipótesis de un cambio producto de las elecciones siempre habrá de modularse a la luz de la continuidad del Consejo Europeo y del BCE. A su vez, el equilibrio institucional que ordena el procedimiento legislativo ordinario en verdad subraya la dialéctica del Parlamento frente a las otras instituciones, antes que la pluralidad de su composición. Y, finalmente, la renovación electoral se encaja dentro del molde compuesto por la Agenda 2020 y el Marco financiero plurianual, que delimitan la acción política al predeterminar los objetivos principales.

En suma, los condicionantes institucionales y los resultados electorales empujan el pluralismo parlamentario hacia el consenso y parece difícil que se logre un vínculo firme entre pluralismo y nuevas instituciones, y mucho menos entre pluralismo y dirección política. Ahora bien, podría sostenerse que las últimas elecciones europeas sí han tenido como consecuencia inmediata una cierta modulación del programa político de la Unión, por más que no esté claramente anclada a los resultados electorales.

(3) <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/es/election-results-2014.html>.

c) *La definición de una nueva agenda política*

Conviene comenzar con el diagnóstico que realiza el BCE, pues si bien está limitado a la esfera económica y su capacidad de iniciativa es restringida, expone una percepción de la realidad muy influyente. Sobresalen sus dos informes financieros (mayo y noviembre), que dibujan un escenario de crecimiento débil, alto desempleo y persistente fragilidad del mercado crediticio (pág. 7, Informe de noviembre). Bajo este panorama distingue tres riesgos (pág. 8 y sigs., Informe de noviembre e Informe de mayo). El primero tiene que ver con un grado todavía alto de incertidumbre inversora fruto de los intensos flujos de capitales y de la volatilidad de los mercados. Además, dada la limitación de crédito bancario, el «apetito por el beneficio» se está reconduciendo a través de los fondos de inversión y la llamada «banca en la sombra», espacios que todavía se desenvuelven sin un nivel adecuado de regulación tal y como ocurrió en la época anterior a la crisis. El segundo riesgo remite directamente al sector bancario, cuyas ganancias o incrementos de capital se han destinado en esencia a reforzar los balances, disminuyendo la circulación del crédito, papel que le es propio en un sistema capitalista. Finalmente, observa el BCE todavía un riesgo latente en los Estados miembros, singularmente en el sustancial incremento de su deuda pública, por más que esté colocándose a precios previos a la crisis.

Dados estos parámetros, la modulación del discurso político de la Unión se hace patente en la Agenda Estratégica para la Unión Europea en Tiempos de Cambio, aprobada por el Consejo Europeo, de 27 de junio de 2014. Interesa en primer lugar el diagnóstico de los problemas, que amplía la estrecha mirada de los últimos años centrada en la contención del déficit y la deuda pública. Ahora, el crecimiento lento, el alto desempleo, la insuficiente inversión pública y privada, los desequilibrios macroeconómicos y la falta de competitividad se convierten también en problemas de dimensión europea (Agenda, pág. 15). Afrontar estos retos según el Consejo pasa por «aprovechar al máximo la flexibilidad contenida en las normas existentes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento» (Agenda, pág. 16) y, en concreto, culminar la integración de mercados, facilitar el acceso a la financiación, definir las necesidades de inversiones y reforzar la gobernanza de la economía.

Por encima de todos los objetivos destaca la voluntad del Consejo de afrontar los problemas generando una «Unión que capacita y protege a todos los ciudadanos» (Agenda pág. 15). Sin embargo, considera el Consejo Europeo que la responsabilidad sobre los sistemas de bienestar corresponde a los Estados, de ahí que la acción de la Unión deba concentrarse en «hacer lo que sabe hacer y

seguir liberando oportunidades» (Agenda, pág. 15), lo cual se ha de traducir en un conjunto de medidas con las que se contribuya a «desarrollar cualificaciones y liberar talentos y oportunidades vitales para todos», «garantizar la equidad» y «contribuir a que todas nuestras sociedades dispongan de redes de seguridad para acompañar el cambio y revertir las desigualdades» (Agenda, pág. 17). Nadie podrá negar que al menos la retórica es muy distinta a la de los últimos años.

Los restantes objetivos sí continúan en la línea tradicional. Se pretende avanzar en la «Unión de la Energía» que reduzca la dependencia mediante precios más asequibles, el suministro seguro y la energía eólica. Se quiere continuar trabajando en la «Unión de libertad, seguridad y justicia» mejorando la gestión de la migración, la lucha contra el terrorismo y la cooperación judicial. Finalmente, la «Unión como actor fuerte a nivel mundial» expresa un objetivo clásico, que en este caso quiere lograrse maximizando la influencia, siendo un socio firme, potenciando la cooperación trasatlántica y desarrollando la cooperación en materia de seguridad y defensa.

No se ha de minusvalorar un ápice la nueva perspectiva del Consejo Europeo, que además ha venido acompañada de un cambio de liderazgo con la elección como presidente del polaco Donald Tusk. Con todo, es la Comisión, renovada íntegramente, la que encarna mejor la voluntad de reconfigurar el discurso político de la Unión. El análisis debe partir de la elección de Jean-Claude Juncker como presidente, que por primera vez ha estado ligada al resultado electoral, hasta el punto de que se frenaron los sutiles intentos de Alemania y el expreso deseo del Reino Unido (acabó votando en contra) de buscar otros candidatos. No extraña, por tanto, que en su *Opening Statement* ante el Parlamento Europeo el 15 de julio, Juncker recordase el vínculo de su elección con el resultado electoral, circunstancia de la que extrajo dos interesantes consecuencias. Primera, la eminente naturaleza política de la Comisión fruto de su capacidad para articular la «mayoría de ideas» (pág. 15, *Opening Statement*) y trazar una convergencia (pág. 3, *Political Guidelines*), sin que su acción se ejerza en «oposición» frente a los otros órganos de la Unión o los Estados miembros (pág. 15, *Opening Statement*). En segundo lugar, esboza una hipótesis de relaciones orgánicas cuando declaró que cesará a cualquier comisario si pierde la confianza del Parlamento, no restringirá la función de control y tomará iniciativas legislativas en los campos en los que se le señale (pág. 15).

En el caso de la nueva Comisión, conviene también comenzar destacando su descripción de la realidad, en la que se percibe un claro cambio de tono (4). Para

(4) Este cambio de tono ya era evidente en la anterior Comisión, para la cual los retos habían pasado de contener la deuda soberana y la inestabilidad del sector bancario a la necesidad de po-

el Presidente (*Opening Statement*) y para el colegio de comisarios (*Commission Work Programme 2015. A new start*), «[...] lo peor se ha evitado. El mercado interior y la integridad de la eurozona han sido preservadas [...]» (pág. 2, *Political Guidelines*), pero se ha pagado un peaje que hoy se manifiesta en un alto desempleo, falta de crecimiento económico, pérdida de justicia social y la debilitación de la democracia (pág. 3, *Political Guidelines*).

La Comisión y su Presidente pretenden articular la respuesta en torno a diez áreas de actuación política (*Political Guidelines, Work programme*): el impulso del empleo, el crecimiento y la inversión; la creación de un mercado único digital; la potenciación del mercado único de la energía; la profundización del mercado de capitales y del mercado de trabajadores; el desarrollo de la Unión económica y monetaria, sustituyendo la troika por una estructura más democrática e incluyendo el impacto social en la evaluación de las medidas de apoyo; el acuerdo comercial con Estados Unidos; el avance en el área de justicia y derechos fundamentales mediante la lucha contra la discriminación, una mejor protección de los datos personales y el combate del terrorismo y la delincuencia transfronteriza; el diseño de una política migratoria más intensa; reforzar la dimensión internacional de la Unión, y finalmente, un cambio democrático, que se apoye en la intensificación de la naturaleza política del diálogo interorgánico, la transparencia y el principio de subsidiariedad.

El llamado «Plan Juncker» (5) ha sido la primera concreción de estas líneas políticas. Tiene como fin principal movilizar 315.000 millones de euros, desatascando el ahorro y la liquidez, paralizados en esencia por la incertidumbre económica general y la deuda pública y privada en especial (pág. 2). El gasto directo inicial será de 16.000 millones de euros de la Unión y cinco mil del Banco Europeo de Inversiones, cantidades que servirán para absorber el riesgo de las distintas operaciones, con la expectativa de que motive la concurrencia de inversiones privadas y de los Estados miembros (pág. 4). Se entiende que esa garantía tendrá un efecto multiplicador de 1:15, razón que conduce a barajar la cifra antes mencionada.

El gasto se canalizará a través del llamado Fondo de Inversiones Estratégicas cuya financiación se distribuirá entre las inversiones en pymes y empresas

tenciar el crecimiento, véase Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2014 European Semester: Country-specific recommendations. Building Growth, Brussels 2.6.2014, COM (2014), 400 final, pág. 6.

(5) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Un plan de Inversiones para Europa. Com (2014) 903 final, Bruselas 26.11.2014.

de pequeña capitalización (75.000 millones de euros, págs. 7 y sigs.); y las llamadas inversiones a largo plazo (240.000 millones de euros), en particular, banda ancha, redes energéticas, infraestructuras de transporte, educación, investigación, innovación, energías renovables y eficiencia energética. El instrumento para que el dinero llegue a la economía real se centrará en la correcta identificación y preparación de las inversiones, para lo que se creará una «reserva de proyectos a escala europea» (pág. 11), e incluso, con el tiempo se pretende usar certificaciones que permitan a los particulares tener un conocimiento claro de las características de la inversión. Finalmente, el Plan hace hincapié en dos elementos estructurales, la simplificación normativa y de cargas, así como el fortalecimiento de un mercado de capitales, que deberían coadyuvar a la mejora del contexto inversor.

2. *La lectura desde España: en el umbral de la crisis política*

a) *El resultado de las elecciones y sus consecuencias sobre el sistema político*

En nuestro país participaron 15.920.815 votantes, el 45,84 por 100 del censo. El Partido Popular ganó las elecciones con 4.074.363 millones de votos, el 26,06 por 100 y 16 escaños (entre paréntesis los resultados de 2009: 6.670.377, 41,12 por 100 y 24 escaños), seguido del PSOE con 3.596.324, el 23 por 100 y 14 escaños (6.141.784, 38,78 por 100, 23 escaños). A continuación, una serie de coaliciones y partidos en torno al 10 por 100: La Izquierda Plural con 1.562.567, 9,99 por 100 y 6 escaños (588.248, 3,71 por 100, 2 escaños); Podemos con 1.245.948, 7,97 por 100 y 5 escaños; UPyD con 1.015.994, 6,50 y 4 escaños (451.866, 2,85 por 100 y 1 escaño); CEU con 850.690, 5,44 por 100 y 3 escaños (808.246, 5,10 por 100 y 3 escaños); EPDD con 629.071, 4,02 por 100 y 2 escaños (394.938, 2,49 por 100 y 1 escaño); Ciudadanos con 495.114, 3,16 por 100 y 2 escaños; LPD con 324.534, 2,07 y un escaño, y Primavera Europea con 299.884, 1,91 y 1 escaño (6).

En la crónica del año 2011 (*REDC*, núm. 94, págs. 183-208, 2012), al exponer el desenlace de las elecciones generales, señalé cómo la alternancia bipartidista había provocado una paulatina simplificación del discurso político, siendo ejemplo paradigmático el procedimiento de reforma del artículo 135 de la Constitución. Indiqué entonces la importancia político-constitucional del

(6) <http://elecciones.mir.es/resultados2014/99PE/DPE99999TO.htm>.

movimiento 15-M que, pese a su carácter desestructurado, marcó los límites operativos de la alternancia bipartidista, en especial su incapacidad para dar forma a una acción legítima y resolutive de la crisis.

Aquel movimiento ciudadano parece haber encontrado cierta forma institucional a través de la agrupación electoral Podemos, que obtuvo cinco escaños y que ahora, convertida ya en partido, según las encuestas (véase el avance del barómetro del CIS, enero de 2015) obtendría un volumen de votos que pondría fin al bipartidismo cuasi rígido que ha dominado nuestro sistema político desde mediados de los ochenta. De confirmarse las tendencias que muestran los sondeos se produciría un realineamiento de fuerzas en forma de bipolaridad asimétrica, donde la derecha del electorado estaría ocupada en exclusiva por el Partido Popular (salvo en Navarra, Cataluña y el País Vasco) y en el centro-izquierda encontraríamos una variada gama de partidos.

Todo esto no pasa de ser una hipótesis cuya consistencia se comprobará durante el 2015. En cambio, sí es indudable que la irrupción de Podemos ha tenido consecuencias relevantes sobre el PSOE e Izquierda Unida, obligados a renovar su liderazgo y a intentar hacerlo mediante procesos democráticos. Este ha sido el caso del PSOE que, tras la dimisión de Pérez Rubalcaba como Secretario General, eligió mediante sufragio universal de sus militantes a Pedro Sánchez, vencedor ante las candidaturas de Eduardo Madina y José Antonio Pérez Tapias [48,70 por 100 frente al 36,19 por 100 y 15,11 por 100 (7)]. En Izquierda Unida se ha procedido a la sustitución de Cayo Lara por Alberto Garzón, si bien aquí la falta de alternativas ha impedido una votación.

El conflicto político social que emergió con la crisis económica, por tanto, ha quedado temporalmente canalizado a través de las instituciones y las futuras elecciones fijarán su incidencia real. A expensas de cómo vaya decantándose, es posible esbozar algunas particularidades que ha traído consigo Podemos. Lo distingue la participación más intensa de sus integrantes, tanto en la conformación previa de los programas como en la elección de sus líderes, pese a que su conversión en partido ha reequilibrado la función de los llamados círculos ciudadanos, que comparten ahora protagonismo con la dirección orgánica (8). En cualquier caso, se trata hasta el momento de un partido con una infraestructura muy liviana, que disemina su proyecto a través del uso intensivo de la tecnología en red y de los medios de comunicación generalistas. Además de las organizativas, Podemos ha incorporado también innovaciones en el mensa-

(7) http://elpais.com/elpais/2014/07/14/media/1405294443_925635.html.

(8) Véase, por ejemplo, en su web el espacio dedicado a la participación o el modo en el que se elaboró el programa.

je (9). Así, su discurso prima la sustancia moral que apela a los sentimientos sobre el razonamiento de fines y medios. No en vano, la búsqueda de una renovación ética es la clave que traza la divisoria frente a la dirigencia tradicional («la casta»), a la vez que justifica la apelación al poder de «la gente». De ahí su llamada a la transversalidad, criterio que, con la intención de alcanzar a las más amplias capas de la sociedad («la nueva hegemonía»), desbancaría a la ya de por sí difusa dicotomía entre derecha e izquierda. En definitiva, Podemos construye una oposición de conceptos con los que delimita el terreno propio frente a las ideas que han habitado nuestro sistema político en los últimos treinta y cinco años: democracia en el partido frente al aparato orgánico; una visión moral de la política contra una concepción técnica; los medios de comunicación y las nuevas tecnologías como lugar que ordena el debate antes que el Parlamento; el predominio de «la gente» por encima de la cadena representativa elector-partido-mayoría/oposición; y la transversalidad que desplaza a la división derecha/izquierda.

b) *La abdicación del Rey Juan Carlos y la proclamación del Rey Felipe VI*

La sucesión en la Jefatura del Estado es siempre un hecho relevante al margen de las circunstancias que lo rodeen, más aún si el cambio se anticipa a la muerte, razón que explica que la Constitución llame a la intervención de las Cortes Generales para que den un ajuste cabal a la renuncia regia. Se hace preciso, por tanto, dar sentido político-constitucional a la abdicación del Rey Juan Carlos. Creo que no es aventurado tomarla como muestra relevante de la crisis política que parece avanzar en nuestro sistema, entendiendo por esta las dificultades de los actores principales para cumplir con los cometidos que la Constitución les atribuye. Me parece, además, que esa misma es la interpretación que le dio el propio Monarca, pues el texto en el que comunicó el abandono puede leerse como el reconocimiento de su incapacidad para atender sus responsabilidades institucionales. Es oportuno recordar que el Jefe del Estado declaró: «[h]oy merece pasar a la primera línea una generación más joven, con nuevas energías, decidida a emprender con determinación las transformaciones y reformas que la coyuntura actual está demandando y a afrontar con renovada

(9) Es indiscutible que estos rasgos responden a toda una construcción teórica sobre el papel de la comunicación para generar «significantes» que permitan construir una nueva «hegemonía», véase por todos «Podemos como práctica cultural emergente frente al imaginario liberal: hegemonía y disidencia. Conversación con Iñigo Errejón Galván», *Revista Científica de Información y Comunicación*, núm. 11, págs. 17-46, 2014.

intensidad y dedicación los desafíos del mañana», por lo que «[c]uando el pasado enero cumplí setenta y seis años consideré llegado el momento de preparar en unos meses el relevo para dejar paso a quien se encuentra en inmejorables condiciones de asegurar esa estabilidad». En definitiva, sea por las dificultades del momento o por la edad, en la motivación del Rey Juan Carlos se distinguen sus dudas para seguir desempeñando las labores inherentes al cargo. Razonamiento que parece compartir el heredero, pues en su discurso tras el juramento, pese a lo medido de las palabras, marcó el acento en la necesidad de «velar por la dignidad de la institución, preservar su prestigio y observar una conducta íntegra, honesta y transparente, como corresponde a su función institucional y a su responsabilidad social. Porque, solo de esa manera, se hará acreedora de la autoridad moral necesaria para el ejercicio de sus funciones. Hoy, más que nunca, los ciudadanos demandan con toda razón que los principios morales y éticos inspiren —y la ejemplaridad presida— nuestra vida pública. Y el Rey, a la cabeza del Estado, tiene que ser no solo un referente sino también un servidor de esa justa y legítima exigencia de los ciudadanos».

Existen, sin embargo, dos lecturas alternativas. Una de ellas quiere ver en la sucesión la renovación del pacto constitucional. Postura que recoge con nitidez la intervención del Presidente del Gobierno en el debate sobre la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón. Mariano Rajoy hizo hincapié en el «marco de normalidad constitucional» y señaló que «[n]o estamos aquí para ninguna otra cosa. La forma política de Estado no está en el orden del día de esta sesión del Congreso de los Diputados. España es una monarquía parlamentaria con hondas raíces históricas porque así lo quieren los españoles [...] Esta es la voluntad de los españoles tal y como está recogida en la Constitución; una voluntad inequívoca, que no está reñida con las críticas y que no nos corresponde a nosotros enmendar ahora, sino reconocerla tal como es, es decir, como la expresa la gran mayoría de nuestros compatriotas. No estamos haciendo sino sintonizar con el sentir de los españoles, los de 1978 y los de 2014, tal y como ellos mismos lo expresan» (pág. 7, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, X Legislatura, núm. 204, 2014).

Esta sería también la posición del PSOE, aunque los razonamientos de su entonces líder, el diputado Pérez Rubalcaba, se desarrollaron en un particular equilibrio. Por una parte reincidió en la idea de actualización del consenso constitucional: «[s]e trataría con nuestro voto afirmativo ante todo de cumplir la Constitución que contribuimos a elaborar, que votamos y que defendemos. [...] Pero hay algo más. Con este voto positivo los socialistas queremos reafirmar nuestra fidelidad al acuerdo constitucional, aquel consenso que los socialis-

tas aceptamos, diría más, apoyamos decisivamente, y que nos permitió sacar adelante la Constitución de 1978 y con ella iniciar el camino de paz, de convivencia, de libertad y de progreso que nos ha traído hasta aquí». Si bien más adelante matizó que «[l]os socialistas no ocultamos nuestra preferencia republicana, incluso aquí y ahora, pero sobrados ejemplos hay de que el socialismo, en la oposición y en el poder, no es incompatible con la monarquía cuando esta institución cumple con el más escrupuloso respeto a la soberanía popular [...]».

Otra lectura sería aquella que sitúa la abdicación en una dimensión superior, la de la crisis constitucional, que expresa la inoperancia de la norma suprema para recoger los principios políticos enraizados en la sociedad o sus corrientes más relevantes. Es la posición que adoptaron en el debate parlamentario la mayoría de los grupos que integran el mixto, si bien fue Izquierda Unida la que expresó con más contundencia sus términos. Así, el diputado Cayo Lara reclamó un referéndum sobre la continuidad de la monarquía bajo las siguientes premisas: «[e]l deterioro de los partidos dinásticos se ha manifestado en las últimas elecciones europeas y la monarquía llega hoy con el mayor índice de desprestigio desde la Transición democrática. En estas condiciones, señorías, el debate de hoy es sobre si queremos profundizar y aumentar la democracia en España o si, por el contrario, queremos continuar con este sistema, a veces despótico, en el que unos pocos, y algunas veces fuera de las propias instituciones, han tomado y toman decisiones que hacen daño a la vida diaria de millones de personas» (pág. 15). Por otro lado, señalando la ruptura de los consensos constitucionales, afirmó el diputado de *Convergència i Unió*, Durán y Lleida: «[p]ero precisamente por ello, hablando de esa Transición, en esa primera Transición, en la Constitución de 1978, en ese momento clave que se recuerda de la historia de España, de esa España que se quería entonces, constitucionalmente integrada por nacionalidades —que no dejaba de ser expresión de naciones sin Estado en cualquier tesis de Derecho Político o de Derecho Constitucional— y regiones, Cataluña se sintió mayoritariamente integrada y participada, y hoy no es así, hoy no es así [...] sí, *Convergència i Unió* estuvo pero ahora no está, ¿por qué no está? Porque ustedes, las fuerzas mayoritarias de esta Cámara, llevan tiempo excluyéndonos de esa historia». Y en el mismo sentido, el diputado Esteban Bravo del Partido Nacionalista Vasco sostuvo: «[p]ero aunque a algunos les gustaría que la ley fuera un mero trámite revestido de pompa y boato posterior de manera que el debate fuera inexistente, todos sabemos que hoy aquí está sobre el tapete algo más que todo eso. Está en juego fijar la posición de cada grupo ante la forma de gobierno constitucional treinta y seis años después. [...] se nos pide un apoyo al paquete constitucional que nunca le brindamos. El Partido Nacionalista Vasco mantiene la misma posición que tuvo en el año 1978 ante

la Constitución; el PNV entiende que hoy, al igual que entonces, no se siente comprometido con el apoyo al marco constitucional aprobado en el Estado. [...] Si quieren que demos nuestra aquiescencia a la forma de Gobierno deberá renegociarse el conjunto de la Constitución, discutir y acordar el propio modelo de Estado» (pág. 21).

Todavía en el debate parlamentario, merece la pena atender a las reflexiones que se hicieron sobre la necesidad de una ley orgánica cuya única finalidad es dar efecto a la abdicación (10). Se intentó aclarar el sentido del apartado cinco del artículo 57 de la Constitución, que en términos estrictos llamaría a las Cortes solo para «resolver» las dificultades que suscite la abdicación, que de no ser problemática podría sostenerse con el correspondiente referendo gubernamental (11). El Gobierno hizo, sin embargo, una lectura histórica, de manera que la remisión a la ley orgánica sería para afrontar las dudas que suscite la sucesión, pero también para «autorizarla» (véase Exposición de Motivos). De ahí que el Sr. Pérez Rubalcaba calificase de acto debido la actuación de las Cortes: «En resumen, la Constitución nos mandata para hacer esta ley y, a mi juicio, no cabe otra posibilidad que votarla afirmativamente si la voluntad libre del Rey de abdicar está correctamente acreditada, como es el caso» (pág. 9).

c) *Cataluña*

El 8 de abril se debatió en sesión plenaria del Congreso la toma en consideración de la Proposición del Parlamento de Cataluña de Ley Orgánica de delegación en la Generalidad de Cataluña de la competencia para autorizar, convocar y realizar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 192, 2014). La proposición, tal y como indicaba su expresivo título, tenía por objeto encajar en el marco constitucional «[...] la voluntad del pueblo de Cataluña en un momento en el que social e institucionalmente se produce una demanda mayoritaria e inequívoca en ese sentido, demanda que tiene como sujeto político de referencia un pueblo que tiene la condición innegable de comunidad nacional. Esta voluntad sobre

(10) No podemos olvidar la Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, que introduce un artículo 55 bis para reservar al Tribunal Supremo la dilucidación de la responsabilidad civil y penal del Rey y Reina tras su abdicación, el consorte del Jefe del Estado y la Princesa de Asturias y su consorte.

(11) Para la amplitud dogmática del debate me remito a A. TORRES DEL MORAL, «En torno a la abdicación de la Corona», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, págs. 13-48, 2014, en especial 18 y sigs.

el futuro político colectivo debe poder expresarse para constatar su verdadero alcance, y ello debe poder realizarse con un referéndum que plantee de forma clara y precisa dicha cuestión. Todo ello teniendo en cuenta que un resultado favorable en el referéndum debe tener como consecuencia, por exigencia del propio principio democrático, que la voluntad expresada en las urnas obligue a un determinado comportamiento político del Estado y de la Generalidad, a saber, el de negociar de forma leal y sin dilaciones el proceso a seguir para convertir en realidad jurídica aquella voluntad [...]» (pág. 3, BOCG, 24 de enero, núm. 158-1, 2014). A partir de estos presupuestos, interesa centrarse en el debate parlamentario de toma en consideración, que se ordenó básicamente en torno a una cuestión de interpretación constitucional, otra de teoría constitucional y una tercera de política constitucional.

La primera se refiere a la posibilidad de utilizar el artículo 150.2 de la Constitución y delegar la competencia para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum prevista en el artículo 149.1.32. La interpretación que niega esta hipótesis se expone con claridad en la posición del Gobierno, que la considera vedada en cuanto que lo que pretende es «un vaciamiento completo de la competencia del Estado» (pág. 3, Diario de Sesiones; reincide en esta posición la representante de UPyD, pág. 34). En contra, se formularía la tesis que entiende viable una delegación «ad casum», para un solo referéndum, que dejaría indemne la competencia estatal (véase la intervención del representante de CiU, págs. 24 y sigs.; La Izquierda Plural, pág. 28).

El asunto de teoría constitucional versó sobre la potencialidad del principio democrático. El texto que un poco más arriba se ha entresacado de la Exposición de Motivos recoge con claridad los presupuestos de una de las tesis: la historia, la mayoría parlamentaria y las manifestaciones populares constatan la existencia de un sujeto político —el pueblo de Cataluña— que ha de expresar mediante referéndum los términos en los que quiere relacionarse con España, de manera que el resultado de la consulta, de ser positivo, conllevaría la obligación jurídica de negociar ese nuevo escenario (idea que vuelve a aparecer en las intervenciones de los representantes del Parlamento catalán). El Presidente del Gobierno y el líder de la oposición esgrimieron en contra que la democracia solo puede operar dentro del marco legal (Presidente, pág. 11; líder de la oposición, pág. 17); que una parte de la soberanía no puede imponer una decisión a la otra (Posición del Gobierno, que la fundamenta en el art. 2 de la Constitución, pág. 4; Presidente, pág. 11; líder de la oposición, pág. 17); y que el resultado pretendido por la proposición solo podría sustanciarse a través de una reforma constitucional (Presidente, pág. 14; líder de la oposición, pág. 20).

Es en este punto de política constitucional donde late la cuestión esencial: ¿existe un conflicto cuya solución pase necesariamente por la reforma constitucional? Ni la proposición ni las intervenciones de los representantes del Parlamento de Cataluña conciben la reforma como un instrumento imprescindible para canalizar la premisa de la que parten, esto es, la realidad de una comunidad nacional (12). En el otro extremo, pero con resultados similares, el Presidente del Gobierno ni siquiera admite que exista una disputa que invite a la reforma: «[n]o es verdad que en Cataluña sufran una opresión insoportable; no es verdad, señorías. No es verdad que se persiga la lengua catalana o que se asfixie su cultura, no es verdad. No es verdad que se pongan trabas al desarrollo económico ni que se torpedee el bienestar, no es verdad. Tampoco es verdad que no se les ayude en las dificultades o que se les aplique un trato discriminatorio respecto a otras Comunidades Autónomas, no es verdad» (pág. 13). Distinta fue, sin embargo, la posición del PSOE, cuyo líder sostuvo «[l]a consecuencia de este desdichado procedimiento [se refiere a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut] —que lo es— es que muchos catalanes sienten que sus aspiraciones no caben en la Constitución. Eso es lo que dije y, a partir de este razonamiento, propuse sencillamente que abordáramos un cambio constitucional. ¿Para qué? Para integrar a todos aquellos ciudadanos que legítimamente —aunque es verdad que el Tribunal Constitucional podía haber hecho lo que ha hecho, para eso son los procedimientos— se sienten maltratados por ese procedimiento que, repito, seguramente nadie imaginó que podría conducir a este resultado» (pág. 19). Y aun una visión moderada de la utilidad de la reforma la encontramos en las palabras del representante de CiU: «Por tanto, señor presidente, este problema político que es reiterar un problema se resuelve mediante una amplia revisión constitucional. ¿Qué es algo que debe afectar a toda la Constitución? No; sería un gravísimo error. Si hay que tocar la Constitución hay que tocarla muy mesuradamente, apenas hay que tocarla y no creo, además, en grandes reformas de la Constitución» (pág. 26).

Como vemos, el debate parlamentario mostró con claridad las diferencias existentes, hasta el punto de que es imposible encontrar elementos compartidos en el diagnóstico de la situación, la existencia o los términos del conflicto político y su posible encauzamiento. En estas circunstancias no era de esperar, por inútil, el inicio de un proceso negociador. Con todo, el 30 de julio, el Presidente de la Generalidad presentó al Presidente del Gobierno de España un documento

(12) Recordemos que es una de las cinco vías que plantea el Consell Assessor per a la Transició Nacional, en su Informe «La consulta sobre el futuro político de Cataluña», pág. 56.

con 32 demandas (13), todas ellas asumibles con modificaciones legislativas, que, sin embargo, no propició ningún acercamiento. Comenzó entonces por parte de la Generalitat el intento de celebrar el 9 de noviembre un referéndum sobre la configuración política de Cataluña, que a su vez fue respondido por el Gobierno de España a través del ejercicio de acciones procesales. Se llegó a convocar el referéndum mediante Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, desarrollando las posibilidades de la Ley 10/2014 del Parlamento Catalán, sobre consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana (suspendida por providencia del Tribunal Constitucional de 29 de septiembre). La impugnación del decreto ante el Tribunal Constitucional, que lo suspendió cautelarmente (resolución de 29 de septiembre), condujo finalmente al Presidente de la Generalitat a renunciar a la celebración del referéndum y lo sustituyó por un simulacro, sin valor jurídico alguno y sin efectiva trascendencia política (14). De este modo, la situación se encuentra hoy en un impase hasta la celebración de las próximas elecciones catalanas, anunciadas para septiembre de 2015 y a las que se les quiere dar un matiz «plebiscitario».

II. LA ACCIÓN DEL GOBIERNO REFORMISTA (BIS)

En la crónica del año pasado intenté dar cuenta de la «acción reformista» del Gobierno encaminada a hacer más competitivo al Estado. Cercano el fin de la legislatura, en el año 2014 se ha profundizado en esta lógica introduciendo medidas de largo recorrido que buscan reordenar un sector económico. Valdrían como ejemplo la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones; la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, y, con ambición más limitada, la Ley 21/2014, de 4 de noviembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, y la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

También hemos vuelto a encontrar intervenciones cuyo único objetivo es la reducción del gasto público. Me refiero a la Ley 15/2014, de 16 de septiembre,

(13) Pueden consultarse en <http://ep00.epimg.net/descargables/2014/08/01/e7bf0d0f236d4cf33c8a97f892fbc716.pdf>.

(14) Sin olvidar que sobre el Presidente Mas, la Consejera de Presidencia Joana Ortega y la de Enseñanza Irene Rigau, pese un procedimiento penal por desobediencia al Tribunal Constitucional. En efecto, este, mediante resolución de 4 de noviembre, admitió la impugnación de las actuaciones realizadas y por realizar relativas al «proceso de participación ciudadana» y ordenó su suspensión.

de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. Y, asimismo, se han aprobado actuaciones que pretenden galvanizar la actividad económica, especialmente acercando la financiación a las empresas y simplificando la burocracia requerida para el ejercicio de la actividad económica. Destaca, por encima de todas, la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, pero también han de tenerse en cuenta la Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española y la Ley 17/2014, de 30 de septiembre, por la que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial.

El interés de estas leyes es indiscutible. Sin embargo, dentro del marco de una crónica político-constitucional, he preferido centrarme en tres ámbitos que en mi opinión contribuirán con más intensidad a redefinir las estructuras de nuestro sistema constitucional.

1. *La actualización del concepto constitucional de seguridad*

Las novedades que se van a estudiar en este epígrafe a día de hoy son parte de un impulso más amplio que se cerrará con las anunciadas reformas de la Ley de seguridad ciudadana y el Código Penal (15). Pero este año ya nos ofrece un grupo de textos normativos que invitan a reflexionar sobre los nuevos perfiles público/privados, estatales/supranacionales de la seguridad.

a) *La seguridad privada*

La Exposición de Motivos de la Ley 5/2014, de 4 de abril, considera que son tres las razones que motivan una nueva ley de seguridad privada. Primero, la obsolescencia del régimen vigente, lleno de «lagunas y carencias», en especial en lo referido a los cambios tecnológicos. Segundo, la incidencia del derecho de la Unión en la regulación de las condiciones de acceso a las distintas profesiones relativas a la seguridad privada. Y, tercero, la necesidad de ordenar «un sector maduro y completamente profesionalizado, con presencia en todos los lugares

(15) En el estudio de la seguridad debe además recordarse que en los últimos años se ha revisado a fondo el estatuto de los militares y los guardias civiles. En el año 2014 todavía encontramos dos epígonos: la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, y la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil.

y niveles de la vida del país y de sus ciudadanos, y ante una realidad completamente diferente a la del año 1992».

La clave de la regulación es la definición de la seguridad privada prevista en el artículo 2.1 de la ley, que reúne como elementos propios el tipo de prestador (empresas de seguridad, despachos de detectives privados y personal de seguridad privada) y la finalidad de la actuación («hacer frente a actos deliberados o riesgos accidentales, o para realizar averiguaciones sobre personas y bienes, con la finalidad de garantizar la seguridad de las personas, proteger su patrimonio y velar por el normal desarrollo de sus actividades»). A estos efectos, dentro del marco general de actividades dispuestas en el artículo 5, el 52 habilita la adopción de medidas de seguridad física, que impedirían el acceso a determinados lugares o bienes; de seguridad electrónica, orientadas a detectar o advertir cualquier tipo de amenaza, peligro, o intento de asalto o intrusión; de seguridad informática, cuyo objeto es la protección y salvaguarda de la integridad, confidencialidad y disponibilidad de los sistemas de información y comunicación, y de la información en ellos contenida; de seguridad organizativa, dirigidas a evitar o poner término a cualquier tipo de amenaza, peligro o ataque deliberado; y de seguridad personal.

Uno de los elementos primordiales de la ley consiste en determinar las personas y entidades que van a desempeñar la seguridad privada y las condiciones que han de cumplir para realizar su labor. Reconoce a las empresas de seguridad privada (art. 17 y sigs.), que están sometidas a autorización previa y obligación de registro; los despachos de detectives privados (art. 24 y sigs.); y el personal de seguridad privada que necesitará una específica habilitación profesional (art. 26 y sigs.) —vigilantes de seguridad y su especialidad de vigilantes de explosivos, los escoltas privados, los guardas rurales y sus especialidades de guardas de caza y guardapescas marítimos, los jefes de seguridad, los directores de seguridad y los detectives privados.

Una cuestión capital en el diseño de la seguridad privada consiste en su relación con la seguridad pública. Para ello, el artículo 14 dispone que los actores de la seguridad privada tendrán un deber de comunicar «informaciones relevantes» para la seguridad ciudadana, así como todo hecho delictivo. El artículo 15 habilita la cesión de datos en favor de los cuerpos públicos de seguridad y su acceso a la información de los agentes privados. Y, finalmente, reconoce en el artículo 16 una potestad de coordinación en favor de la autoridad pública.

b) *La codificación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales penales*

La Ley 23/2014, de 20 de noviembre, y su Ley Orgánica complementaria 6/2014, de 29 de octubre, son el resultado del ambicioso esfuerzo por recoger en un único texto normativo la transposición de las distintas fuentes de la Unión que han abordado el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales penales. Concretamente, regula la orden europea de detención y entrega, la resolución por la que se impone una pena o medida privativa de libertad, la resolución de libertad vigilada, la resolución sobre medidas de vigilancia de la libertad provisional, la orden europea de protección, la resolución de embargo preventivo de bienes o de aseguramiento de pruebas, la resolución de decomiso, la resolución por la que se imponen sanciones pecuniarias y el exhorto europeo de obtención de pruebas. La ley estipula un régimen común a todos estos instrumentos (y los que estén por venir), recogido en el Título I y cuyos principios serían la preterminación de sus efectos, la forma expresa y la reserva al poder judicial.

El primero de ellos, que permite comprender el conjunto del sistema, consiste en la ejecutoriedad de la resolución judicial emitida o recibida por un órgano judicial español. Sus efectos derivan de la ley y reducen la valoración judicial a la mera comprobación de las formalidades estipuladas (incluso ritualizadas en un tipo). Se entiende, por ello, que la normativa europea y con ella la ley se concentren en evitar el control de doble incriminación, suprimiéndolo para un amplio elenco de delitos (art. 20, con la excepción de las órdenes europeas de protección). E igualmente explica que los motivos de oposición a la ejecución estén tasados y giren básicamente en torno al incumplimiento de las formalidades o a supuestos que versan sobre hechos que deberían estar sometidos a la jurisdicción española, sin olvidar la denegación frente a las resoluciones dictadas en ausencia, que como es bien sabido ha dado lugar a un sustancioso cuerpo jurisprudencial, al que intenta acomodarse el artículo 33.

El segundo principio, como ya se ha señalado, conlleva la precisa formalización de la resolución, que tendrá un formulario obligatorio para la emisión (art. 7) y su defecto será causa de denegación en la recepción [art. 32.1.c)], si bien se admite la subsanación (art. 19). Se trata, en definitiva, de procedimientos que se despliegan entre autoridades judiciales, sin intervención necesaria por parte de la Administración (16) y solo es obligatoria la información al Euro-

(16) Hay, sin embargo, un amplio espacio para la colaboración interadministrativa en el ámbito penal, véase la Ley Orgánica 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de infor-

just cuando la resolución afecta a un mínimo de tres Estados y se notifica al menos a dos (art. 9). Por lo demás, se prevé la intervención del afectado en el procedimiento (audiencia en caso de imputado) si tiene su domicilio o residencia en España (art. 22).

c) *La justicia universal*

El concepto de justicia universal invoca la potestad de un Estado para perseguir los delitos cometidos fuera de sus fronteras pese a que no compromete sus intereses y los sospechosos o las víctimas son extranjeros o carecen de residencia en el país persecuidor. La reforma de la LOPJ realizada por la Ley Orgánica 1/2009, ya moduló y en cierta medida desnaturalizó esta premisa en torno a dos requisitos: concurrencia/subsidiariedad (todos los Estados son competentes pero solo actuarán cuando no lo haga el Estado territorial); la relación con España (se exige que agresor o víctima tengan una conexión nacional o un vínculo relevante). Ahora, la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal refuerza ambos aspectos.

La nueva regulación responde a una línea restrictiva que considera que el principio de justicia universal puede vulnerar otros principios de derecho internacional, especialmente el de soberanía. De este modo reconduce el conjunto a la específica delimitación de competencia que realicen los Tratados internacionales (17), tal y como aclara la Exposición de Motivos: «la extensión de la jurisdicción española más allá de los límites territoriales españoles debe venir legitimada y justificada por la existencia de un tratado internacional que lo prevea o autorice, el consenso de la comunidad internacional».

De ahí la importancia de la nueva letra *p*) recogida en el apartado 4 que otorga jurisdicción en los casos de delitos «[...] cuya persecución se imponga

mación de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea.

(17) Lo cual, en cierta medida minimiza la importante ampliación de bienes jurídicos protegidos que implica la nueva ley: delitos de tortura y contra la integridad moral, de desaparición forzosa, seguridad de la aviación civil, protección física de materiales nucleares, contra la libertad e indemnidad sexual cometidos sobre víctimas menores de edad, los delitos regulados en el Convenio del Consejo de Europa de 11 de mayo de 2011 sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, la trata de seres humanos, los delitos de corrupción y los productos médicos o salud pública. En realidad, esta descripción se utiliza ahora para poder precisar los requisitos (especialmente de vínculo nacional) demandados respecto a cada uno de los bienes tutelados.

con carácter obligatorio por un Tratado vigente para España o por otros actos normativos de una Organización Internacional de la que España sea miembro, en los supuestos y condiciones que se determine en los mismos»; mientras que la antigua letra *h*) habilitaba el juicio de cualquier delito que «[...] según los tratados y convenios internacionales, en particular los Convenios de derecho internacional humanitario y de protección de los derechos humanos, deba ser perseguido en España» (18).

Por otro lado, la nueva regulación acaba con la distinción que realizaba la anterior entre la persecución general de delitos cometidos fuera del territorio español y unas reglas especiales para el listado de delitos previstos en el antiguo apartado 4 del artículo 23 de la LOPJ y caracterizados por su especial importancia. En el primer caso la ley exigía querrela del agraviado o del Ministerio Fiscal, así como la nacionalidad española del perseguido. Mientras que en el elenco del apartado 3, dada la gravedad de los delitos, no eran precisas tales intervenciones procesales y, además, se ampliaba la ligazón nacional desde el momento que podía aportarlo la víctima, e incluso, bastaba que el perjudicado tuviese «algún vínculo de conexión relevante con España y, en todo caso, que en otro país competente o en el seno de un Tribunal internacional no se [hubiese] iniciado procedimiento que [supusiese] una investigación y una persecución efectiva, en su caso, de tales hechos punibles». Ahora, la exigencia del lazo con la soberanía española se refuerza en todo tipo de delitos exigiéndose que el sospechoso o la víctima sean españoles o residentes habituales en nuestro país, añadiéndose, incluso, condiciones adicionales. Y, sobre todo, de acuerdo con el apartado 6, se exigirá en todo caso querrela del agraviado o del Ministerio Fiscal, condición que antes se requería solo para los delitos del apartado 2 (19).

(18) Delitos que, en todo caso, deben estar tipificados como tales en España (art. 23.4 LOPJ).

(19) No debe dejar de reseñarse la aguda disputa judicial que ha producido esta norma. El debate ha girado en torno a los efectos de la disposición transitoria que ordenaba sobreseer las causas en tramitación hasta comprobar que en ellas se dan los nuevos requisitos estipulados en la ley (véase, por ejemplo, el Auto del Juzgado de Instrucción núm. 1 de la Audiencia Nacional de 27 de marzo de 2014). Y también sobre la aplicación de la nueva normativa para el tráfico de drogas en alta mar (al respecto STS 592/2014, de 24 de julio, Sala Penal). En los dos casos la controversia gira en torno a los efectos del Tratado sobre la ley o de la correcta interpretación de los Tratados.

2. *La reforma de la administración exterior*

La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado emprende una modernización de la Administración a partir de cinco premisas recogidas en la Exposición de Motivos: «promover los valores e intereses de España con el objetivo de fortalecer su presencia internacional y reforzar su imagen en el mundo», «consolidar y reforzar la credibilidad de España en el exterior», «fortalecer nuestra participación en el proceso de integración europea», «una adecuada coordinación de la Acción Exterior de España con la de los Estados que integran la Comunidad Iberoamericana de Naciones» y «una adecuada asistencia y protección a los españoles y apoyar a la ciudadanía española y a las empresas españolas en el exterior».

La normativa a estudio considera que el logro de las citadas exigencias requiere una determinación material de los objetivos de la Política Exterior de España (art. 2.2) y una amplísima definición de los ámbitos de la acción exterior (Capítulo II, Título I). Entiendo, sin embargo, que el mayor interés reside en los principios recogidos en el artículo 3: unidad de acción en el exterior, lealtad institucional y coordinación, planificación, eficiencia, eficacia y especialización, transparencia y servicio al interés general. También tiene una gran importancia la identificación de los sujetos de la acción exterior, no tanto porque incorpore novedad alguna, sino porque da carta de naturaleza a dos datos constitucionales bien asentados en nuestra realidad, a saber, la preeminencia del Gobierno, sobre el que gira toda la política exterior [arts. 6 y 1.2.a) —asistido ahora por el Consejo de Política Exterior, art. 38], y el reconocimiento de que los órganos constitucionales, los entes territoriales y las Administraciones Públicas pueden realizar acción exterior en el ámbito de sus competencias [art. 5, 1.2.b)] para el concepto).

La amplitud de sujetos que despliegan acción exterior se reconduce a la unidad mediante la planificación que realiza el Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Estrategia de Acción Exterior, que ha de contener «la expresión ordenada, sectorial y geográfica, de las prioridades y objetivos a medio plazo de la Acción Exterior, y recoge el conjunto de actuaciones de los órganos, organismos y entidades públicas en el exterior a las que dota de coherencia interna» (art. 35), cuya verificación se ha de realizar en el Informe Anual de Acción Exterior aprobado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación (art. 37). Asimismo, la coherencia se alcanza con la obligación de información relativa a «las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior, para que

este departamento pueda informar y, en su caso, emitir recomendaciones motivadas sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno y los instrumentos de planificación establecidos por esta ley» (art. 5). En el caso de las Comunidades Autónomas y los entes locales, el artículo 11.3 además, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, estipula que «no podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno». Adicionalmente, el Gobierno se reserva una potestad de coordinación, pues en ese mismo apartado 3 se dispone que «[c]orresponde en cualquier caso al Gobierno establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley». Potestad que se completa con otra de informe previo (cuyas consecuencias no acaban de ser precisas) cuando las Comunidades Autónomas o los entes locales celebren acuerdos administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional, y acuerdos no normativos (art. 11.4), o en el caso de que las primeras abran oficinas en el exterior (art. 12).

La modernización del Servicio Exterior ha venido acompañada por la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos internacionales, que da el rango y la visibilidad necesaria a una parte de nuestro sistema de fuentes, que andaba sepultada en un Decreto de 1972. La Exposición de Motivos recoge tres razones respecto a la necesidad de la ley: la multiplicidad de organizaciones internacionales con capacidad para celebrar tratados, destacando, como no puede ser de otro modo a la Unión; la complejidad que ha ganado la práctica convencional, y la necesidad de acomodar de una vez la legislación a las exigencias de la norma suprema.

Desde el punto de vista constitucional, el centro de atención debe focalizarse sobre las diversas fuentes que la ley individualiza, pese a que en la Exposición de Motivos avanza que no se trata de un elenco exhaustivo «[a]hora bien, ello no impide en modo alguno que coexistan categorías diferentes a las tres reguladas por esta Ley que se rigen, todas ellas, por el Derecho interno de los Estados». En cualquier caso, la categoría dominante es el tratado internacional [art. 2.a)]: «acuerdo celebrado por escrito entre España y otro u otros sujetos de Derecho Internacional, y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación». Su preparación se atribuye a los departamentos minis-

teriales [art. 5.a)], siguiendo el modelo de los proyectos normativos internos. Y en cuanto al régimen jurídico sobresale la aplicación provisional (art. 15), los requisitos de la publicación y su contenido (arts. 23 y 24), el mandato general de aplicación directa (art. 30), la prevalencia como regla que ha de ordenar su relación con las restantes fuentes internas (art. 31), la previsión de procedimientos simplificados para la enmienda (art. 36) y la regulación detallada de la denuncia y suspensión (art. 37).

Por otro lado, resulta importante en sí misma la clarificación conceptual de los acuerdos internacionales administrativos: «acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional competentes por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho Internacional [art. 2.b)]. E igualmente, es necesario detenerse en la definición de los acuerdos internacionales no normativos, dentro de los cuales la Exposición de Motivos introduce a los «Memoranda of Understanding»: «acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de Derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional» [art. 2.c)].

En los dos tipos de fuentes, la ley desformaliza su procedimiento (arts. 40 y 46) o en todo caso entiende que no es preciso seguir la tramitación dispuesta en la Constitución. Recordemos que esta fue la vía seguida en el reciente Memorando de Entendimiento de asistencia financiera para la recapitalización del sistema bancario español, tramitado antes de la entrada en vigor de la ley, para lo que el Gobierno consideró que no era necesario encauzarlo con el procedimiento previsto para los Tratados. Perspectiva que se ha consolidado en la ley, lo cual no deja de plantear algunas dudas: ¿de verdad impone solo compromisos políticos un instrumento que condiciona la ayudas financieras? ¿no encajan estos acuerdos bajo los tratados de carácter político del artículo 94.a) de la Constitución? E incluso, dando por buena la categorización asumida por la ley, esta hubiera sido una buena ocasión para regular el procedimiento de estos instrumentos y obligar a su autorización parlamentaria en determinados supuestos de especial relevancia .

Finalmente, la ley adecúa la celebración de tratados a la organización territorial del Estado. Así, siguiendo las pautas marcadas por la doctrina y los Estatutos de Autonomía de nueva generación, recoge la facultad de las Comunidades de proponer la celebración de tratados (art. 49), el deber del Estado de informar cuando se negocian tratados en materia de competencia o interés específico de las Comunidades (art. 50) y la facultad de estas para realizar observaciones y solicitar la participación en la delegación negociadora (art. 51). Del mismo modo, las Comunidades Autónomas, que pueden celebrar acuerdos internacionales administrativos y acuerdos internacionales no normativos (arts. 52 y 53), han de remitirlos al ministerio para informe.

3. *La reforma del sistema tributario*

La Comisión de Expertos convocada a tal efecto entregó en febrero al Gobierno un Informe cuyo diagnóstico plantea una interesante paradoja: la ratio de ingresos públicos sobre el PIB es de las más bajas de Europa, con un menor peso relativo de la imposición indirecta (en especial la que grava el consumo) y un peso superior de las cotizaciones sociales, sobre todo las ingresadas por los empresarios; sin embargo, los tipos legales de los principales impuestos son iguales o superiores a los de la Unión, pero las exenciones, deducciones y tipos especiales más reducidos («además probablemente de la ocultación fiscal») provoca una reducción acusada de la recaudación, además de afectar a la equidad y la eficiencia (pág. 1). Solventar esta situación logrando a la vez aumentar los ingresos y fomentar el crecimiento económico, pasaría, según los expertos, por tres medidas: desplazar la carga tributaria desde la imposición directa a la indirecta; recomponer las bases tributarias eliminando el ingente número de bonificaciones, exenciones, deducciones, etc., y rebajas sustanciales en las tarifas de los impuestos directos y de las cotizaciones sociales.

El Gobierno ha seguido, en parte, las recomendaciones de la Comisión. Así, las modificaciones introducidas en el IRPF a través de la Ley 26/2014 tienen el objetivo declarado en su Exposición de Motivos de aminorar la carga impositiva y aumentar la renta disponible, sobre todo en las familias con menos ingresos, para lo que se rebajan las tarifas, se incrementa la reducción general sobre la base imponible y se establecen una serie de deducciones que atienden a necesidades familiares (maternidad, familia numerosa y dependientes con discapacidad). En compensación, se amplían las bases imponibles eliminando exenciones y bonificaciones.

Las reformas introducidas en el Impuesto de Sociedades han dado lugar a una nueva ley, la 27/2014, cuya Exposición de Motivos anuncia que «manteniendo la misma estructura del impuesto de sociedades» implicaría una «revisión global» sobre los siguientes principios: «neutralidad, igualdad y justicia», de manera que «no genere alteraciones sustanciales del comportamiento empresarial»; «incremento de la competitividad empresarial» cuyo elemento clave es la reducción del gravamen general del 30 al 25 por 100; la simplificación del impuesto; adaptación al derecho de la Unión, en especial en lo relativo a la doble imposición; ampliación de las bases imponibles; fomentar la capitalización frente a la financiación externa; mejora técnica que incorpore las precisiones doctrinales y jurisprudenciales y, finalmente, la introducción de mecanismos específicos de lucha contra el fraude.

Quizá sea la Ley 28/2014, de 27 de noviembre, destinada a modificar el IVA y diversos impuestos especiales, la de menos calado político, destinada esencialmente a mejoras técnicas. Me parece que es expresivo en este sentido el primer párrafo de la Exposición de Motivos: «[e]n el marco de la reforma del sistema tributario que se aborda, esta Ley incorpora diversas modificaciones en el ámbito de la imposición indirecta, en concreto en la norma reguladora del IVA y en la de Impuestos Especiales, con el objeto de adecuarlas, en mayor medida, a la normativa comunitaria, tratando de establecer un marco jurídico más seguro, potenciando la lucha contra el fraude fiscal y, finalmente, flexibilizando y mejorando el marco fiscal de determinadas operaciones».

RESUMEN

La primera parte de este trabajo explora las consecuencias que han tenido las elecciones al Parlamento Europeo. Su proyección en la Unión ofrece una cierta modulación del discurso político sostenido hasta el momento. En el ámbito español parece anunciar una suerte de crisis política donde los actores habituales tendría dificultades para afrontar sus cometidos constitucionales. En la segunda parte del trabajo se analizan las novedades normativas, concretamente en materia de seguridad, acción exterior y sistema tributario.

PALABRAS CLAVE: consenso; conflicto; crisis política; seguridad; acción exterior y sistema tributario.

ABSTRACT

The first part of this paper explores the consequences of the European Parliament elections. On the European Union brought a modulation of the political discourse. In the Spanish scenario it seems to give notice of an incipient political crisis, where the traditional actors have difficulties to fulfill their constitutional responsibilities. The second part of the paper analyzes the new statutes in the area of security, international policy and tax system.

KEY WORDS: consensus; conflict; political crisis; security; international policy tax system.

