

EL PODER COMO RETÓRICA. CRÓNICA POLÍTICA Y LEGISLATIVA DEL AÑO 2018

Power as rhetoric.
Political and legislative chronicle of 2018

MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ

Universidad de Granada
mazpitar@ugr.es

Cómo citar/Citation

Azpitarte Sánchez, M. (2019).

El poder como retórica.

Crónica política y legislativa del año 2018.

Revista Española de Derecho Constitucional, 115, 141-169.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.115.05>

Resumen

La credibilidad es la condición que ha de satisfacer todo Gobierno para desplegar su programa. Desde esta premisa, la crónica de este año atiende a los esfuerzos del Gobierno Rajoy para construir una mayoría de gobierno en torno al presupuesto y a su caída tras la moción de censura. De forma paralela, el trabajo continúa analizando el Gobierno Sánchez y sus intentos, también en torno al presupuesto, de conformar una mayoría estable, que acabará terminando en la convocatoria de elecciones. Además, la crónica expone las principales novedades legislativas de naturaleza constitucional, relativas a la protección de datos, los derechos digitales, el voto de las personas con discapacidad, el Estatuto de Canarias, la LOPJ y el régimen jurídico de RTVE.

Palabras clave

Credibilidad; presupuestos; moción de censura; elecciones; protección de datos; derechos digitales; personas con discapacidad; Canarias; Consejo General del Poder Judicial y RTVE.

Abstract

The chronicle of this year puts forward a theoretical premise that underlines credibility as the starting point of every Government. From this perspective, the paper studies the Rajoy's government, its efforts to build a majority around the budget and its fall after the "moción de censura". In parallel, the work continues to analyze the Sánchez Government and its attempts, also around the budget, to form a stable majority, which will end in the call of elections. In addition, the report addresses the main legislative developments of constitutional nature, relating to data protection, digital rights, the vote of persons with disabilities, the Canary Islands Statute, the reform of the LOPJ and the reform of the legal regime of RTVE.

Keywords

Credibility; budget; "moción de censura"; elections; data protection; digital rights; people with disabilities; Canaries, General Council of the Judiciary and RTVE.

SUMARIO

I. EL FINAL DEL GOBIERNO RAJOY: 1. El pacto presupuestario. 2. La moción de censura. 3. Una consecuencia adicional de la moción de censura: la renovación de liderazgo en el Partido Popular. II. EL GOBIERNO SÁNCHEZ: 1. La formación de Gobierno. 2. A la búsqueda de una mayoría de gobierno estable. 3. Las elecciones andaluzas: ¿escenario de futuro? III. ZONAS DE ENCUENTRO: 1. Protección de datos. 2. Derechos digitales. 3. El voto de las personas con discapacidad. 4. El Estatuto de Autonomía de Canarias. IV. ZONAS DE DESENCUENTRO: 1. El Consejo General del Poder Judicial. 2. La radiotelevisión pública.

En la crónica del año 2016 daba cuenta de la nueva textura política. Atrás había quedado el bipartidismo cuasi rígido dominante durante cerca de cuatro décadas y se abría paso una realidad de mayor diversidad. Además destacaba entonces la eficiencia de nuestra norma suprema, que había servido para canalizar a través de las instituciones los impulsos sociales nacidos tras la crisis económica. Pero también señalaba que los partidos, nuevos y viejos, tenían por delante el reto de encontrar en el actual contexto una praxis política que hiciese operativa a la acción estatal. En ese dilema se pone en juego la Constitución, cuya función primordial, además de controlar el poder, es generar ese mismo poder, de suerte que el Estado esté en condiciones reales de atender las demandas sociales.

El análisis de este año sigue centrado en los problemas derivados de la presente estructura política. No habrá un análisis específico del asunto catalán, aunque, como se verá, incide de manera definitiva en la praxis de gobierno que se intentó armar, deudora, si bien con tintes mucho más complejos, de esa lógica de nuestra dinámica política que ha vinculado casi de forma indefectible gobernabilidad con estructura territorial. Pero, en sentido estricto, la cuestión catalana parece haberse estancado. El año pasado relaté la defensa de la Constitución frente al secesionismo. Hoy, sin embargo, la Constitución se enfrenta a un desafío todavía mayor, como es el de reintegrar en la normalidad constitucional a un amplio sector social y político catalán. El año 2018 todavía no ofrece luces en ese sentido.

El ensayo se centra en la moción de censura a Mariano Rajoy y la consiguiente formación del nuevo Ejecutivo de Pedro Sánchez, así como su final al término de escribir estas páginas. Me parece que los hechos reflejan a la perfección la naturaleza retórica del poder político. Durante mucho tiempo los resultados electorales y la estructura de partidos hicieron de la construcción de las mayorías de gobierno un trámite rutinario que merecía escasa atención

teórica. La mirada se centraba en la acción de gobierno, en los problemas jurídicos que suscitaba y en la evaluación de las políticas públicas que desarrollaba. Pero es obvio que la capacidad del Ejecutivo de transformar la realidad se ha debilitado desde el año 2015 y el foco se sitúa ahora en la necesidad previa de concitar la confianza parlamentaria suficiente para poder realizar su programa. Y es aquí donde la retórica, las posibilidades de persuasión, se convierte en objeto del derecho constitucional.

Este año, además, también ofrece resultados normativos de especial interés constitucional. Me refiero a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, la reforma de la LOREG para reconocer el derecho al sufragio de las personas con discapacidad y el Estatuto de Autonomía de Canarias. Asimismo, se presentarán las modificaciones introducidas en la LOPJ para propiciar la renovación del Consejo, aunque veremos que el acuerdo murió en la orilla. Y en el caso de RTVE, el Gobierno ha intervenido para levantar el bloqueo y lograr, al menos transitoriamente, un nuevo Consejo de Administración.

I. EL FINAL DEL GOBIERNO RAJOY

La primera legislatura de Mariano Rajoy se distinguió por aplicar las medidas prescritas para disponer el rescate del sistema financiero procedente del Mecanismo Europeo de Estabilidad. De aquellos años quedan la reconversión bancaria, la reforma laboral y una tímida modificación de la Administración, en especial la local, que, sin embargo, ha sido limada sustancialmente por el Tribunal Constitucional. En definitiva, el presidente Rajoy completó la línea política que había iniciado el presidente Zapatero, destinada a provocar una devaluación interna de los salarios, que permitiera ganar competitividad, esto es, recuperar la confianza de los mercados crediticios y los beneficios empresariales.

En la segunda legislatura el panorama cambió radicalmente al perder el Partido Popular la mayoría absoluta que le había dado al Ejecutivo de Rajoy instrumentos políticos suficientes para desplegar su acción de gobierno. Era el momento de comprobar su capacidad en la gestión de acuerdos.

1. EL PACTO PRESUPUESTARIO

La naturaleza política del presupuesto, su condición de fuente en torno a la cual se reanima la confianza que ha de atesorar la presidencia, se ha hecho

evidente en el año 2018. La ley presupuestaria es previsión de ingresos, en la que el Ejecutivo ha de demostrar su pericia técnica y su prudencia en la gestión de los datos macroeconómicos, haciendo un planteamiento creíble de los rendimientos tributarios. Y, a su vez, en la habilitación de gasto tiene que ofrecer una imagen global del proyecto inversor; no obstante, es una habilitación y, por tanto, la credibilidad vuelve a asomar como un principio clave, dado que el apoyo al presupuesto implica la confianza de que el Gobierno será capaz de llevar a término los gastos que ha dispuesto.

Estas circunstancias se reflejan a la perfección en la intervención del entonces ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro, durante el debate de totalidad del Proyecto de Ley de Presupuestos (*DSCD*, XII legislatura, núm. 116, 25 de abril 2018). En su discurso utiliza el recurso retórico de reivindicar el pasado como razón de credibilidad cuando afirma:

[...] nunca como ahora hemos conseguido crear ese crecimiento económico, crecimiento de demanda interna con crecimiento del sector exterior con saldo positivo. Cuando hacíamos eso en España era a través de las devaluaciones, y ahora esas devaluaciones, desde que somos miembros del euro, no son posibles. Tenemos un crecimiento económico con una relativa estabilidad de precios y, como ya decía antes, tenemos unas empresas, un tejido empresarial más consolidado financieramente que nunca, con más presencia internacional que en etapas anteriores y, por tanto, con más capacidad de exportación marcando esos máximos de exportación sobre el producto interior bruto. Pero también tenemos una Administración pública muy modernizada, tanto en su funcionamiento, a través de un intenso proceso de digitalización, como en su organización laboral, tras un proceso de estabilización en el empleo para reducir la temporalidad en los sectores fundamentales y un aumento de su tasa de reposición. Tenemos unas administraciones territoriales que han recuperado su estabilidad presupuestaria y cuentan con más recursos para la prestación de los servicios públicos del Estado del bienestar. Tenemos hoy también un mercado laboral, gracias a las reformas laborales que acometimos, mucho más eficiente, que hace más cercana la negociación colectiva a la realidad que están viviendo nuestras empresas, y eso es lo que está facilitando que podamos tener esta intensa creación de empleo [...] (*ibid.*: 4).

Desde esta premisa el ministro va repasando aquellos ámbitos en los que se incrementará el gasto: funcionarios, pensiones, rebaja del IRPF para las rentas más bajas, aumento de la financiación autonómica e inversión en infraestructuras (*ibid.*: 7-8). Y concluye exponiendo la lógica política del presupuesto:

Pues bien, lo que estamos pidiendo desde el Gobierno —parecen palabras huecas— es que afrontemos juntos ese reto, el de la distribución de los beneficios de la recuperación económica. Esa es la propuesta del Gobierno, cómo repartimos lo que estamos consiguiendo, cómo hacemos que haya más crecimiento, más empleo, mejores salarios y mejores pensiones (*ibid.*: 9).

Lo que interesa ahora es presentar dónde encuentran Ciudadanos y PNV las razones para dar su apoyo a los presupuestos del Gobierno. La posición de los primeros gira básicamente sobre tres elementos, el carácter social de la ley, la estabilidad que generan y la selección de un sector —la clase media trabajadora—, que se convierte en meta de su acción política. Afirma así Albert Rivera que «estos son unos presupuestos naranjas, con más de 8000 millones de partidas presupuestarias que dan un giro social a las políticas de recortes de Zapatero y de Rajoy durante una década» (*DSCD*, XII legislatura, núm. 117, 26 de abril de 2018, p. 3). Un giro social que el discurso nuclea sobre todo en la bajada de tributos a un determinado sector de la sociedad:

Estos presupuestos que aprobaremos hoy benefician a 13 millones de españoles de la clase media trabajadora, que no pueden esperar las disputas internas en los partidos, que no pueden estar a la gresca de lo que suceda en el Partido Socialista o de la podemización del Partido Socialista, que no les importan lo más mínimo las batallas políticas. Lo que quieren es que les bajen los impuestos, poder llegar a final de mes, tener un complemento salarial, poder pagar la guardería de sus hijos, poder tener un permiso mayor por paternidad y que se acaben los recortes en dependencia o en sanidad. Esta es la realidad de estos presupuestos (*ibid.*: 6).

Y sin solución de continuidad liga a esa clase media con la idea de estabilidad:

Como les decía, ¿por qué podemos hacer estos presupuestos? Porque hay estabilidad política. ¿Por qué crece España? ¿Por qué crece la economía española? Porque cuadrarnos las cuentas. ¿Por qué crece España? Porque cumplimos el déficit. ¿Saben ustedes —y este es el segundo motivo por el que vamos a votar a favor de estos presupuestos— en cuánto dejaron ustedes el déficit? En el 9, en el 9%; estos presupuestos van a ir al 2,3%. Un esfuerzo, no del Gobierno sino de la clase media española que se ha apretado un agujero o dos el cinturón (*op. cit.*).

Mientras que el apoyo de Ciudadanos intenta construirse sobre una idea transversal, el PNV impuso en el debate de totalidad tres condiciones, la

primera de las cuales, el tratamiento del 155, refleja la dimensión política del debate presupuestario más allá del detalle contenido en la ley. Sostenía entonces Aitor Esteban:

Lo repito, hasta la víspera de este debate plenario no ha habido conversaciones presupuestarias. Nuestro voto será decisivo, por tanto, con toda probabilidad en la suerte final de este presupuesto y el sentido de ese voto dependerá de tres circunstancias. La primera es la actitud que se adopte con respecto al levantamiento del artículo 155 y la apertura de un tiempo de negociación política en Cataluña, marco desde el que únicamente se podrá encontrar una solución [...]. En segundo lugar, será necesario que lleguemos a un acuerdo satisfactorio que dé respuesta a las reclamaciones necesarias sobre las pensiones [...]. Por último, hablando de esos tres pilares básicos para nuestra aceptación posible del presupuesto, en tercer lugar habría de lograrse un acuerdo en materias relacionadas con la Agenda vasca de competitividad y mejora de la economía para que el voto final del PNV a estas cuentas fuera afirmativo¹ (*ibid.*: 14-15).

En fin, más allá de la discusión sobre la solidez de las cuentas gubernamentales, el debate de totalidad evidenció que se trataba del primer paso de una nueva praxis política. En ella encontrábamos elementos ya conocidos, a saber, la necesaria participación de un partido, el PNV, capaz de trazar pactos en torno al reparto territorial de ingresos, con matices puntuales sobre la gobernabilidad de todo el Estado. La nota de novedad consistía en el apoyo de Ciudadanos, llamado a competir con el Partido Popular en torno a un electorado y refractario a los acuerdos con fuerzas nacionalistas. Se abría paso así a un tipo de funcionamiento en el que el Gobierno tendría que gestionar en paralelo y por separado dos fuentes de apoyo, PNV y Ciudadanos (un modelo que más adelante veremos que se repetirá en Andalucía con algunas variantes).

Pero el arranque fue frágil. La intervención del diputado del PSOE Saura García cita toda una serie de circunstancias que debilitan la confianza en el Ejecutivo, y señala una que luego será fundamental en la moción de censura: «Señorías, estos presupuestos llegan a la Cámara con un Gobierno agotado, un Gobierno del pasado, un Gobierno acosado por la corrupción y por los escándalos [...]. Señorías, ¿genera confianza un presidente del Gobierno desfilando por los tribunales por casos de corrupción?» (*ibid.*: 9-10).

Y Aitor Esteban completa la imagen de debilidad al apelar al riesgo de elecciones como motivo adicional para el apoyo del PNV:

¹ Esta última condición fue atendida en la disposición adicional 117^a, instrumentación operativa de los pagos por compensación del cupo vasco.

Siempre, pero en el momento que vivimos más, todo partido ha de preguntarse sobre las consecuencias de los comportamientos políticos en la toma de decisiones. Es evidente que el trámite al que nos enfrentamos hoy no es ni mucho menos baladí. Que el presupuesto descabalgue en la votación de hoy ha de tener consecuencias variadas, pero a nadie se le escapa que una de ellas podría ser la convocatoria de unas elecciones anticipadas. Si el proyecto presupuestario cayera en este lance, ¿a quién beneficiaría? ¿Fuera caretas! ¿Quién está interesado en un proceso electoral incierto en este momento? (*ibid.*: 15).

La posición del PNV, y en especial esta última cita, explica la paradoja de que en mitad de la tramitación de los presupuestos se produzca un cambio de Gobierno fruto de una moción de censura y, sin embargo, el Ejecutivo entrante haga suyo el proyecto de ley en vez de retirarlo y proponer uno nuevo. Dice al respecto Lasarte Iribarren, diputado del PSOE:

Por eso toca aprobar hoy los presupuestos del año 2018, que tienen que ser una herramienta —que no es la que este Gobierno querría, pero es la que hay— para facilitar la gobernabilidad, dar una imagen de confianza y estabilidad del país y no paralizar al conjunto de los españoles. [...] la alternativa de seguir con la prórroga de los presupuestos del año 2017 es aún peor. Toca facilitar la actividad normal del nuevo Gobierno con los presupuestos que hoy salgan de esta Cámara y empezar a trabajar, como ya está haciendo el Ministerio de Hacienda, en la elaboración de los presupuestos para el año 2019 (*DSCD*, XII legislatura, núm. 133, 28 de junio de 2018, p. 2).

2. LA MOCIÓN DE CENSURA

La Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional dictó el 17 de mayo la Sentencia núm. 20/2018, conocida como «Sentencia Gürtel», en la que se juzgaba una primera serie de delitos relacionada con un entramado que utilizaba las contrataciones públicas de ciertos ayuntamientos para el beneficio particular de los encausados, entre los que destacaba el tesorero del Partido Popular, e incluso el propio Partido Popular, condenado como partícipe a título lucrativo. Decía la sentencia:

Entre el Grupo CORREA y el Partido Popular se tejió, pues, una estructura de colaboración estable, consistente, por una parte, para la prestación de múltiples y continuos servicios relativos a viajes, organización de eventos, congresos, etc.,

dentro de la normal actividad de dicho partido político, ya se trataran de actos electorales o de otro tipo. (p. 155) [...] También otras cantidades sirvieron para directamente pagar gastos electorales o similares del Partido Popular, o fueron a parar como donaciones finalistas a la llamada «Caja B» del partido, consistente en una estructura financiera y contable paralela a la oficial, existente al menos desde el año 1989 (p. 156).

Y respecto a la prueba de descargo alegada, afirma el Tribunal:

Sin embargo, lo han negado otros testigos comparecientes: Srs. Arenas, Álvarez Cascos, García Escudero, Rajoy, etc., que afirman la falta de credibilidad de dichos papeles y niegan la existencia una Caja B en el partido. Sin embargo, el MF rebate la veracidad de dichos testimonios, al indicar —argumentación que comparte el tribunal, que debemos tomar en consideración, a la hora de valorar estas testificales— lo que significaría reconocer haber recibido estas cantidades, en cuanto que supondría reconocer la percepción de pagos opacos para la Hacienda Pública, que si bien entiende que no son delictivos, pudieran ser considerados por los testigos como merecedores de un reproche social, como también que en caso de reconocer estas percepciones vendrían a admitir la existencia de una «Caja B» en el seno de una formación política a la que pertenecen o han pertenecido; por lo que se pone en cuestión la credibilidad de estos testigos, cuyo testimonio no aparece como suficiente verosímil para rebatir la contundente prueba existente sobre la Caja B del partido. En palabras del MF: «no son suficientemente creíbles estos testigos para rebatir dicha contundente prueba» (p. 1078).

Se han traído a colación estas dos largas citas porque la sentencia y las apreciaciones que hace en relación a la credibilidad testifical del presidente del Gobierno van a ser utilizadas como detonante de la moción de censura por parte del Grupo Parlamentario Socialista. Así, en su escrito de presentación, los diputados firmantes manifestaron (*BOCG*, XII legislatura, núm. 358, 29 de mayo de 2018):

Si bien la responsabilidad penal se dirime ante los tribunales, de los cuales emana esta sentencia, de los hechos probados en la misma se deriva, a juicio de los firmantes de la presente moción, la responsabilidad política de quien hoy es Presidente del Gobierno.

La fortaleza de las instituciones democráticas depende en buena medida de la confianza que las personas que las ocupan suscitan entre la ciudadanía. Y la permanencia en la Presidencia del Gobierno del máximo responsable de una

formación política declarada judicialmente como parte de un auténtico sistema de corrupción institucional, afectaría gravemente a la credibilidad de la Presidencia y del Gobierno, y a la propia dignidad de la democracia española.

La presentación de la moción por el diputado José Ábalos Meco ahonda en esta idea cuando declara:

La fortaleza de las instituciones democráticas depende en buena medida de la confianza que las personas que las ocupan susciten entre la ciudadanía. La permanencia en la Presidencia del Gobierno del máximo responsable de una formación política declarada judicialmente como parte de un auténtico sistema de corrupción institucional afecta gravemente a la credibilidad de la Presidencia y del Gobierno, y a la propia dignidad de nuestra democracia, porque, señorías, lo que hoy debatimos es algo tan simple como eso: nuestra democracia, la vigencia de nuestra democracia (*DSCD*, XII legislatura, núm. 126, 31 de mayo de 2018, p. 5).

Pedro Sánchez, candidato a presidente, comparte, como no podía ser de otro modo, la idea de una crisis institucional (*ibid.*: 11), pero son especialmente Albert Rivera (Ciudadanos) y Pablo Iglesias (Podemos) los que acenúan el concepto, añadiendo, lógicamente con matices distintos, una crisis constitucional (Cataluña) y una crisis económica (*ibid.*: 76 y 88).

La réplica de Mariano Rajoy se movió sobre dos ejes. Primero intentó defender la inocencia de su partido, discutiendo la naturaleza jurídica de la responsabilidad a título lucrativo y el hecho de que los condenados hubieran dejado de pertenecer al partido. Y luego pretendió resituarse el lugar de la responsabilidad política marginando la oportunidad de la moción:

Le reconozco una vez más —una vez más, repito— que en el Partido Popular ha habido corruptos, sí, sí, lo reconozco una vez más, pero el Partido Popular, que cuenta con miles y miles de afiliados, no es un partido corrupto, aunque a ustedes esto les disguste. Y tal vez por esto, tal vez por esto, los electores nos renuevan su confianza y nos han otorgado la victoria electoral en las tres elecciones legislativas celebradas desde que tuvimos conocimiento de estos hechos —2011, 2015 y 2016— y a ustedes les retiraron la confianza en las tres. [...] No sé cuáles son las reglas que utilizan para medir la confianza de un gobernante. Si se refieren a esta Cámara, acaba de otorgármela con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (*ibid.*: 11).

Es difícil describir la actitud del presidente del Gobierno durante la moción de censura. No hay duda de que antes del debate calibró sus posibilidades y,

consciente de su derrota, se limitó a cubrir el expediente, de manera que una vez replicados el diputado Ábalos y el candidato Sánchez, abandonó el debate, reclusándose en un restaurante cercano al Congreso. Los historiadores tendrán que contarnos en el futuro qué paso desde la presentación de la moción hasta el debate, en especial, por qué Mariano Rajoy no dimitió, proponiendo la investidura de otro candidato del PP.

En términos de teoría constitucional, la opción de la dimisión muestra el peculiar sentido que recibió la moción. Los proponentes lograron sacar a esta institución de su lógica constitucional natural, a saber, la reprobación a un Gobierno y el otorgamiento de la confianza a un candidato alternativo, para darle un significado constitucional novedoso, más cercano al *impeachment* presidencialista, de suerte que el debate, y sobre todo el voto, girase sobre la pertinencia de mantener en el cargo a Rajoy bajo el parámetro de una sentencia judicial. Sentada esta premisa conviene analizar las distintas opciones que se abrieron para resolver lo que se había identificado por todos los partidos, menos por el Popular, como una crisis institucional. Ya hemos visto que una salida hubiera sido la dimisión. Se la ofreció expresamente el candidato:

Pero, señorías, este escenario puede cambiar en este preciso momento. Señor Rajoy, este debate, en este mismo segundo, puede llegar a su fin. Le voy a hacer una pregunta, señor Rajoy: ¿Está usted dispuesto a dimitir? [Rumores]. ¿Está dispuesto a dimitir hoy, aquí, ahora? Dimita, señor Rajoy, y todo terminará; podrá salir de la Presidencia del Gobierno por decisión propia. [Aplausos]. ¿Va a dimitir, señor Rajoy? ¿O va a continuar aferrado al cargo debilitando la democracia y debilitando y devaluando la calidad institucional de la Presidencia del Gobierno? (*ibid.*: 18).

En el curso de las negociaciones previas Ciudadanos planteó una «moción instrumental» por la cual el presidente elegido convocaría inmediatamente elecciones (idea con la que también jugó Podemos si Sánchez no tomaba la iniciativa), y que en el debate la expresó ligada a la dimisión de Rajoy: «[...] les propongo una salida pactada en este momento: que dimita el señor Rajoy, que se quede en funciones, pactamos la convocatoria de unas elecciones a medio plazo» (*ibid.*: 77). Sin embargo, el recurso inmediato a las elecciones fue doblemente rechazado por el Partido Socialista. El diputado Ábalos sale al paso reforzando la centralidad parlamentaria:

[...] esta [se refiere a la moción] tiene que ver con la dignidad, con la defensa de los principios democráticos y con la defensa del Estado de derecho. Por eso esta moción no puede ser instrumental ni puede ser sustituida tan solo por una

convocatoria de elecciones, porque se trata de dejar clara la reprobación de esta Cámara a prácticas que han atentado contra el sistema democrático que no pueden subsanar ningunas elecciones generales. Primero esto y después las elecciones, porque, si no, esto será la impunidad y esta Cámara tiene que dejar constancia de que reprocha y repudia estas prácticas, y después elecciones (*ibid.*: 8).

Mientras que el candidato a presidente señala la necesidad de elecciones, pero las sitúa en un recorrido progresivo:

Primero, recuperar la estabilidad, la normalidad política, que ha sido violentada, sacudida, como consecuencia de la falta de asunción de responsabilidades políticas por parte del actual presidente del Gobierno. Segundo, atender a las urgencias que tenga el país. Y, tercero, convocar elecciones generales para que los españoles y las españolas decidan el rumbo que dar al país con su voto (*ibid.*: 21).

La singular dimensión que los proponentes le dieron a la moción de censura explica que el programa de gobierno alternativo tenga un peso muy liviano. Pedro Sánchez, siguiendo el vínculo entre credibilidad y estabilidad, señala cuatro grandes líneas que apenas esboza: «La estabilidad institucional y regeneración democrática, el primero; la estabilidad macroeconómica y presupuestaria, el segundo; la estabilidad social, laboral y medioambiental, el tercero, y la estabilidad territorial como cuarto eje de ese programa de estabilidad» (*ibid.*: 22). Aquí radica el mayor reproche que va a recibir el candidato, tanto del presidente saliente (*ibid.*: 2) como de Ciudadanos (*ibid.*: 78), que critican la compleja mayoría que ha de armar, pero incluso de Podemos, cuyo líder remarca la ausencia de programa (*ibid.*: 90).

Curiosamente, el apoyo que inclinó la moción, el del PNV, dando por bueno el impacto de la «Sentencia Gürtel», sin embargo, justifica su voto en la idea de estabilidad gubernamental, trazando así una suerte de equilibrio entre los dos polos en tensión. Merece la pena una larga cita de su portavoz Aitor Esteban:

¿Qué ocurrió después del debate presupuestario, exactamente al día siguiente? Al día siguiente nos encontramos con una sentencia que tiene indudable impacto, por mucho que se quiera negar, en la percepción social, en percepción mediática. [...] Por otra parte, los marcos de inestabilidad que se anuncian son evidentes: hay anuncios de futuras mociones de censura, en una especie de juego de muñecas rusas incesantes que iba a tener en vilo a este Parlamento [...]

Afirmo —y estoy de acuerdo en ello— que lo descrito, la sentencia y los hechos que la motivan, son una cara de la situación actual, pero también hay otra cara de la moneda. En estos momentos la situación económica española se mira con temor en Bruselas, y eso no lo podemos ocultar. [...] La situación, en el caso de que salga adelante la moción en la Cámara, la verdad es que sería complicada, yo no le arriendo la ganancia. Va a tener usted el apoyo de 85 diputados, en principio; con un Podemos ahora estancado, sin posibilidades de influencia hasta ahora, pero que les va a poner las cosas muy difíciles; con un Ciudadanos en tensa espera electoral cuya hostilidad contra el PP no comenzó el día de la sentencia, su hostilidad ya comenzó el día en que se votaron los presupuestos, desde ese mismo momento, pero que también va a comenzar hostilidades contra usted desde el primer momento, y con un Partido Popular consecuentemente enrabiado [...]. ¿Nuestro voto negativo a la moción traería, por otra parte, más estabilidad al Gobierno, más estabilidad al país, más estabilidad en la Cámara? Desde luego, Ciudadanos no va a facilitar una situación de estabilidad —ya lo han dicho—, las mociones iban a ser continuas y el goteo de los tribunales, probablemente, también. Por lo tanto, nuestro voto negativo no supondría directamente una mayor estabilidad. Creemos que respondemos a lo que mayoritariamente demanda la ciudadanía vasca y al mejor ejercicio de la responsabilidad votando sí. Confío en que el diálogo prometido por usted en su discurso sea cierto y que no abuse de la prerrogativa y del privilegio que le estamos dando (*ibid.*: 67-68).

Finalmente, Pedro Sánchez sería investido presidente en virtud del voto favorable a resultas de la moción, con los votos de su grupo parlamentario (84), Unidos Podemos (67), ERC (9), PDeCat (8), PNV (5), Compromís (4), Bildu (2) y Nueva Canarias (1). En contra fueron los votos del Partido Popular (134), Ciudadanos (32), Unión del Pueblo Navarro (2) y Foro (1). Coalición Canaria se abstuvo.

3. UNA CONSECUENCIA ADICIONAL DE LA MOCIÓN DE CENSURA: LA RENOVACIÓN DE LIDERAZGO EN EL PARTIDO POPULAR

La moción de censura fue el fin de la carrera política de Mariano Rajoy. Su llegada a la Moncloa, tras un largo periplo en diversas Administraciones, rompió con el molde típico de personas que acceden directamente a la presidencia sin previa experiencia de gobierno (fue el caso de González, Zapatero, Pedro Sánchez y, en menor medida, Aznar, que había presidido la comunidad autónoma de Castilla y León). Hombre que destacó por su prudencia

conservadora, Rajoy en su salida propició un giro inesperado: convocó primarias para elegir a la persona que habría de sucederle, dando pie así a un hecho inédito en el Partido Popular. Quizá este acontecimiento sirva para marcar la definitiva consolidación del cambio de estructura partidista que se inició con la derrota de Zapatero y las primarias del PSOE, y que culmina con la salida de la persona que encarnaba el último exponente del bipartidismo y la elección de su sucesor por las bases del partido.

Se trató de unas primarias mixtas en las que se conjugó el sufragio directo de los militantes en una primera fase con una posterior decisión de los compromisarios. No deja de ser este un modelo problemático, puesto que puede conducir a una disociación entre afiliados y dirigentes. En efecto, tal y como vimos en el caso del PP, Soraya Sáenz de Santamaría ganó en la elección de las bases con 21 513 sufragios, seguida de Pablo Casado, que obtuvo 19 967, y María Dolores de Cospedal, con 15 090². Pero en la votación de los compromisarios, fue el segundo quien logró una nítida victoria con el 57% de los votos³.

II. EL GOBIERNO SÁNCHEZ

1. LA FORMACIÓN DE GOBIERNO

La primera moción de censura victoriosa de nuestra democracia condujo a una particular manera de formar Gobierno, puesto que el presidente no gozaba del tiempo con el que cuentan los elegidos tras el procedimiento de constitución de las Cámaras y la investidura. Lo más interesante en términos político-constitucionales fue el ritmo, desvelando paulatinamente las distintas personas que irían responsabilizándose de las carteras. Se creó un ambiente de novedad y tensión narrativa que, además de ocupar la agenda mediática durante toda la semana, le dio al Ejecutivo una pátina de durabilidad que ponía en solfa la idea de transitoriedad y abría definitivamente la posibilidad de que se agotara la legislatura.

En todo caso, el Gobierno, nombrado el 6 de junio, tuvo inicialmente la siguiente composición: Carmen Calvo Poyato, vicepresidenta del Gobierno y ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad; Josep Borrell Fontelles, ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Dolores Delgado García, ministra de Justicia; Margarita Robles Fernández, ministra

² <https://bit.ly/2EdqXdB>.

³ <https://bit.ly/2LEduhs>, visitada en febrero de 2019.

de Defensa; María Jesús Montero Cuadrado, ministra de Hacienda; Fernando Grande-Marlaska Gómez, ministro de Interior; José Luis Ábalos Meco, ministro de Fomento; Isabel Celaá Diéguez, ministra de Educación y Formación Profesional y portavoz del Gobierno; Magdalena Valerio Cordero, ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social; Reyes Maroto Illera, ministra de Industria, Comercio y Turismo; Luis Planas Puchades, ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación; Meritxell Batet Lamaña, ministra de Política Territorial y Función Pública; Teresa Ribera Rodríguez, ministra para la Transición Ecológica; Máxim Huerta Hernández, ministro de Cultura y Deporte; Nadia Calviño Santamaría, ministra de Economía y Empresa; Carmen Montón Giménez, ministra de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, y Pedro F. Duque, ministro de Ciencia, Innovación y Universidades.

Curiosamente, la moción de censura también irradió sobre el nuevo Gobierno. En consonancia con la idea de que la corrupción fue la motivación esencial para hacer caer al anterior Ejecutivo, los medios de comunicación pusieron un estándar altísimo para valorar a las personas que asumieron las nuevas responsabilidades. Así, Máxim Huerta dimitió a los seis días por haber utilizado sociedades para la tributación de rentas del trabajo. Su sustituto fue Francisco Guirao Cabrera. La ministra Carmen Montón también dimitió por supuestas irregularidades referidas a sus estudios de posgrado que luego fueron archivadas. El cargo lo ocupó María Luisa Carcedo Rocés, nombrada el 11 de septiembre. No acabó ahí la presión, que acechó a la ministra de Justicia, por sus conversaciones privadas, y al ministro de Exteriores, sancionado por el mal uso de información privilegiada, e incluso al presidente, cuyo título de doctor se puso en discusión.

2. A LA BÚSQUEDA DE UNA MAYORÍA DE GOBIERNO ESTABLE

Es un reto político mayúsculo gobernar con 84 diputados en el Congreso, mayoría absoluta del Partido Popular en el Senado y parte de los potenciales interlocutores fuera de la normalidad por la crisis catalana. Ante este desafío el Gobierno de Pedro Sánchez definió dos líneas de estrategia. Una minimalista, centrada en medidas concretas y que fue sacando adelante con solvencia a través de decretos leyes, y otra de largo recorrido, destinada a aprobar los presupuestos.

Respecto a la primera, el Ejecutivo supo extraer todas las posibilidades de la geometría variable, trabando acuerdos con distintas formaciones, aunque siempre teniendo presente la fragilidad de su acción, como se comprobó, por ejemplo, con la no convalidación del Real Decreto Ley 21/2018, de 14 de

diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. En cualquier caso, los decretos leyes sirvieron para dar la imagen de un Gobierno resolutivo. En esta lógica se ubicaría el citado Real Decreto Ley 21/2018, que aspiraba a contener el precio de la vivienda de alquiler y en especial la incidencia en él del llamado alquiler turístico. Pero tenemos más ejemplos: el Real Decreto Ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, que vuelve a reconocer el derecho a la atención sanitaria a los adultos no registrados ni autorizados a residir en España; el Real Decreto Ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, que incide sobre el conflicto entre taxistas y plataformas de contratación, trasladando la solución específica a las autonomías y los municipios, y en cualquier caso, garantizado un período de transición de cuatro años; el Real Decreto Ley 17/2018, de 8 de noviembre, por el que se modifica el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, que reaccionó a los titubeos del Supremo, precisando la obligación tributaria de las entidades bancarias; el Real Decreto Ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, y el Real Decreto Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, destinados a subir el sueldo de los empleados públicos y las pensiones, o el Real Decreto Ley 10/2018, de 24 de agosto, por el que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la dictadura, para, cumpliendo con mandatos de las Cortes, los requerimientos de Naciones Unidas y el informe de su relator especial, proceder a la exhumación de El Valle de los Caídos de los restos del dictador Franco.

El particular sentido que se le dio a la moción de censura, centrada en poner fin al Gobierno Rajoy, impidió componer una mayoría alternativa estable, de manera que el nuevo presidente tuvo que aplicarse de inmediato en construir los apoyos que le permitiesen gobernar a largo plazo. Los presupuestos se convirtieron en el nodo sobre el que prolongar la confianza construida en la moción. Con la vista puesta en una Ley de Presupuestos expansiva, pronto se chocó con el escollo de los apdos. 6 y 7 del art. 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que, como es sabido, condiciona la elaboración de los presupuestos a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública determinados

por el Gobierno, pero aprobados por ambas Cámaras, lo que resultaba imposible a la luz de la mayoría absoluta del Partido Popular en el Senado⁴.

Ante esta dificultad, el Gobierno optó en primer lugar por demorar la elaboración de los presupuestos, a la vez que se tramitaba la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en la que se pretendía reestablecer la lógica de nuestro bicameralismo desequilibrado, dando al Congreso la posibilidad de levantar por mayoría simple el rechazo del Senado. En enero de 2019, finalmente el proyecto de presupuestos entró en la Cámara, abriendo así un momento decisivo para visualizar si el Ejecutivo estaba en condiciones de comenzar a desarrollar una acción política más amplia. Desde un primer momento quedó claro que las posibilidades de aprobar los presupuestos pasaban por articular algún tipo de pacto con las fuerzas independentistas en las Cortes, ERC y Junts per Catalunya.

El Consejo de Ministros celebrado en Cataluña el 21 de diciembre recuperó en cierta medida las relaciones políticas entre la Generalitat y el Gobierno de España. Pero fue la semana del 4 de febrero de 2019 cuando de forma oficiosa se abrió una segunda vía de diálogo con una mesa de partidos catalanes y la presencia de «una persona que será quien facilite la coordinación de los trabajos, de las convocatorias y fije el orden del día⁵». Sin embargo, esa misma semana, ERC y JxCat presentaron enmiendas a la totalidad del presupuesto. Ante estas circunstancias, el Gobierno salió al paso para explicar su oferta de diálogo y dar un ultimátum a esos partidos. El viernes 8 de febrero, en la com-

⁴ Habría que añadir, además, que la Comisión Europea mostró serias dudas respecto a los planes presupuestarios cuando afirmó: «Overall, the Commission is of the opinion that the Draft Budgetary Plan of Spain is at risk of non-compliance with the provisions of the Stability and Growth Pact. In particular, the Commission projects a risk of significant deviation from the required adjustment path to the medium-term budgetary objective. Moreover, Spain is not expected to make sufficient progress towards compliance with the debt reduction benchmark in 2019. Therefore, the Commission invites the authorities to take the necessary measures within the national budgetary process to ensure that the 2019 budget will be compliant with the SGP and to use windfall gains to accelerate the reduction of the government debt-to-GDP ratio», punto 12 de la «Commission opinion on the 2019 Draft Budgetary Plan of Spain», Bruselas, 21-11-2018, C(2018) 8015 final, <https://bit.ly/2Xs7Bu3> (visitada en febrero de 2019).

⁵ Documento entregado por el Gobierno el 8 de febrero. Relator, sin duda, muy alejado del mediador internacional propuesto por Quim Torra en los 21 puntos que entregó al presidente Sánchez, en el que afirmaba: «[é]s necessària una mediació internacional que ha de facilitar una negociació en igualtat».

parecencia tras el Consejo de Ministros, la vicepresidenta del Gobierno, Carmen Calvo, afirmó que las dos vías institucionales en el Congreso y el Parlament eran inoperativas, por lo que se había decidido crear una mesa de partidos en paralelo al diálogo institucional entre Gobiernos (7:20)⁶. A la vez que anunciaba que los partidos independentistas habían rechazado ese marco de diálogo que tenía como límite la imposibilidad de negociar un referéndum de autodeterminación (10:20)⁷.

Bajo este contexto, el debate de totalidad de los presupuestos, pese a mantener un tono eminentemente económico, tuvo un claro aire de fin de ciclo con evidentes acentos preelectorales, centrados en Cataluña. La ministra Montero quiso explicar la actuación del Gobierno en comparación con la «táctica de la avestruz» del anterior cuando afirmó: «Hemos intentado abordar el conflicto de Cataluña a través del diálogo y de la política, siempre en el marco escrupuloso de la ley y la Constitución» (18:44). Y acusó al PP y a Ciudadanos de ser una «oposición dañina para el país, destructiva, retrógrada», y a su vez afirmaba: «Otros en cambio pretenden que debatamos de autodeterminación, que influyamos en la justicia o que nos saltemos las leyes a sabiendas de que estas cuestiones no son asumibles para este Gobierno ni para el partido que lo sustenta» (24:13 y ss.)⁸.

La intervención de Pablo Casado empezó directamente alegando que «probablemente» el Gobierno y los independentistas habían pactado «debajo de la mesa la autodeterminación [...] porque al final la política presupuestaria de este Gobierno, como toda su política, ha estado vinculada al *procés*» (9:00 y ss.). Albert Rivera planteó un debate centrado en el presupuesto, con elementos comunes a los que utilizó en el debate de los del año 2017, de manera que se centró en dos ideas: el déficit merma la credibilidad y la clase media como objetivo de sus políticas, que han de estar orientadas a la reducción de impuestos (1:37 y 1:42). Pero inevitablemente acabó llegando al asunto primordial y afirmó: «Vamos a votar no, con las dos manos, a los presupuestos

⁶ Disponible en: <https://bit.ly/2tE9HcL>, visitada en febrero de 2019.

⁷ En concreto, el documento entregado a la prensa por el Gobierno, y que, según el mismo, fue la última oferta rechazada por los independentistas, parte de la premisa de que existe un «conflicto sobre el futuro de Cataluña», y busca en el diálogo «una propuesta política que cuente con un amplio apoyo en la sociedad catalana». Parece ser que es el cuarto punto de sus objetivos el que ha suscitado el rechazo por no aceptar el diálogo sobre la autodeterminación, pues declara ese punto: «La propuesta democrática que resulte del trabajo de los espacios de diálogo, deberá articularse mediante las oportunas y posibles modificaciones legislativas».

⁸ <https://bit.ly/2H4XsxD>, visitada en febrero de 2019.

porque es la gasolina que usted quiere para seguir negociando con los separatistas hasta que acabe la legislatura» (1:45:08). Pero por encima de todo, interesaba conocer la explicación de los grupos independentistas a la enmienda a los presupuestos, y en este sentido creo que destaca la intervención de Joan Tardá, cuando afirmó: «Porque si nos hacemos trampas desde el momento cero, cómo podemos aspirar a culminar con éxito una negociación, [...] y no hacer trampas significa reconocer que es tan legítimo poner encima de la mesa la autodeterminación como legítimo es poner encima de la mesa la autonomía» (3:11:18)⁹.

Devueltos los presupuestos al Gobierno tras aprobarse las enmiendas a la totalidad, el presidente Sánchez decidió convocar elecciones para el 28 de abril. La decisión es formalmente novedosa, pues no viene acompañada de la inmediata convocatoria, sino que el anuncio despeja el horizonte y el decreto se adoptará en el momento adecuado para cuadrar los plazos. La intervención del presidente construye una narrativa de sus ocho meses¹⁰. Primero subraya el origen legítimo de su Gobierno, y lo hace cambiando el prisma que utilizó en el debate de la moción de censura, cuando afirma:

La no asunción de responsabilidades políticas por el partido entonces en el Gobierno y, también, de su principal apoyo parlamentario llevó a que la mayoría del Congreso de los Diputados apoyara el cambio de Gobierno con una moción de censura. Y lo hizo legítimamente. Lo hizo al amparo del artículo 113 de la Constitución Española. Artículo que dota —y quiero además volver a subrayarlo—, de legitimidad democrática y constitucional la conformación de un Gobierno salido de la moción de censura [...]. No se vota echar a nadie. Lo que se vota es la conformación de un nuevo Gobierno, con su programa de Gobierno. Y eso es lo que se produjo en junio del año pasado.

Luego, retomando ideas de la moción de censura, recuerda cuáles han sido las líneas de su acción política:

El horizonte hacia el que avanzar que propusimos entonces a los españoles se resume en tres ejes: el primero, la consolidación del crecimiento económico que tiene que ser respetuoso con el medio ambiente, y la creación de empleo digno. Ese es el primero de los ejes. El segundo, la reconstrucción de nuestro Estado de bienestar para redistribuir los frutos del crecimiento y, finalmente, reforzar nuestras instituciones democráticas.

⁹ Las referencias proceden de <https://bit.ly/2SrHgJ6>, visitada en febrero de 2019.

¹⁰ <https://bit.ly/2EeiQxz>, visitada en febrero de 2019.

Pero también marca sus límites: «Nosotros, dentro de la Constitución y de la legalidad, estamos dispuestos a hablar, a dialogar, y a encontrar una solución. Dentro de la Constitución, todo. Fuera de la Constitución, nada». Para terminar explicando la decisión de convocar elecciones: «Entre las dos opciones, no hacer nada y continuar sin presupuestos o convocar y dar la palabra a los españoles, elijo la segunda».

3. LAS ELECCIONES ANDALUZAS: ¿ESCENARIO DE FUTURO?

En la comunidad autónoma de Andalucía, la presidenta socialista, Susana Díaz, una vez perdido el apoyo de Ciudadanos, adelantó las elecciones. Celebradas el 2 de diciembre, fueron ganadas por el PSOE con 1 010 889 votos y 33 escaños (en 2015: 1 411 755/47); a continuación, el Partido Popular obtuvo 750 778 votos y 26 escaños (1 066 458/33); Ciudadanos, 661 371 votos y 21 escaños (369 914/9); Adelante Andalucía, 585 949 votos y 17 escaños (la unión de Podemos e IU hubiese obtenido en 2015 866 889 votos y 20 escaños), y Vox, 396 607 votos y 12 escaños (Resoluciones de la Junta Electoral de Andalucía, *BOJA* de 15 de abril de 2015 y de 26 de diciembre de 2018).

Fruto de este resultado se conformó un Gobierno de coalición entre Partido Popular y Ciudadanos, presidido por el candidato del primero, Juan Manuel Moreno Bonilla, y con el apoyo en la investidura de Vox.

El resultado electoral y el posterior pacto de gobierno ofrecen algunas evidencias. La primera es la confirmación de que en nuestro sistema político se ha roto definitivamente el bipartidismo cuasi rígido; PSOE y PP se han dejado un tercio de sus votos. En este sentido, además, el pluralismo crece con la entrada en la Cámara andaluza de Vox, que acentúa la competencia en el sector conservador del electorado. En segundo lugar, parece que los nuevos partidos tienen un crecimiento limitado, de suerte que el panorama político de los próximos años dará lugar a una cohabitación entre viejos y nuevos partidos. En tercer lugar, el asentamiento de estos últimos parece establecer un eje de división, siquiera simbólico, entre derecha e izquierda, en gran medida también porque el discurso de Vox obliga al Partido Popular a pelear por un electorado que hasta ahora lograba sin esfuerzo, y le permitía centrar su atención en estratos sociales menos beligerantes en términos ideológicos. Sin embargo, creo que es apresurado dar por consolidada esta división nítida en ejes; la situación andaluza estaba especialmente marcada por los 36 años de gobierno socialista, circunstancia que daba poco margen a Ciudadanos para valorar otras alianzas. Y, finalmente, en consonancia con otros Gobiernos autonómicos, como ya se señaló en la crónica del año 2015,

Andalucía repite una fórmula particular de pacto de gobierno en dos niveles. El primero une a los dos partidos que han de formar Gobierno, y el segundo se amplía, integrando a las fuerzas parlamentarias necesarias para la investidura. La peculiaridad en Andalucía es que en este segundo pacto no hay una implicación solidaria de los dos partidos en el Ejecutivo, sino que uno de ellos, el que ostenta la presidencia, debe gestionar los dos acuerdos de forma separada.

III. ZONAS DE ENCUENTRO

1. PROTECCIÓN DE DATOS

La entrada en vigor del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo acució al legislador para que cumpliera con las más de cincuenta habilitaciones expresas que realiza la fuente comunitaria. Una respuesta inicial fue el Real Decreto Ley 5/2018, de 27 de julio, de medidas urgentes para la adaptación del Derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de protección de datos. Pero finalmente se adoptó la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

El Reglamento de la Unión planteaba un dilema de técnica legislativa. Cabía mantener esa fuente como texto de referencia para luego rematarla sectorialmente por normativa estatal, al modo en el que se utilizó el Real Decreto Ley 5/2018, o bien abordar de forma general la regulación de la materia. Ninguna salida era clara. El legislador, finalmente, ha optado por la segunda, con la voluntad de depurar el ordenamiento en aras de la seguridad jurídica (exposición de motivos, III). Sin embargo, en muchos artículos, por ejemplo, en el capítulo relativo al ejercicio de los derechos, encontramos remisiones al Reglamento de la UE. En definitiva, las circunstancias obligan a una lectura superpuesta de ambas fuentes.

El Reglamento de la Unión ha mantenido la lógica esencial en el tratamiento de datos: su justificación por el consentimiento del afectado, una obligación legal o la satisfacción de intereses legítimos (art. 6), y su sometimiento a principios de tratamiento (art. 5) y a los derechos del interesado (capítulo III). En esta estructura, lo más llamativo de la ley es el título IV, que establece el régimen especial del tratamiento de los datos de contacto de profesionales, sistemas de información crediticia, operaciones mercantiles, videovigilancia, exclusión publicitaria, información de denuncias internas, estadística pública, archivo público e infracciones y sanciones.

Se ha destacado que una de las novedades del Reglamento de la UE era el paso del control a la responsabilidad activa, en la que habría de jugar un papel clave la nueva figura del delegado de protección de datos. Esta figura aparece en el capítulo III del título V, al que corresponden básicamente la vigilancia interna y las relaciones entre el responsable y las instituciones de protección de datos. En esta línea de responsabilidad activa también destaca el régimen jurídico de la transferencia internacional de datos (título VI), que habilita a las agencias, sea la española, sea la autonómica, para disponer cláusulas contractuales tipo o normas corporativas vinculantes, además de atribuir a la agencia española la competencia de emitir la autorización necesaria en algunos supuestos de transferencia (art. 42).

2. DERECHOS DIGITALES

Un interés muy especial merece el título X de la Ley Orgánica 3/2018. El apdo. IV de la exposición de motivos señala la dimensión materialmente constitucional de los derechos digitales cuando dispone:

Los constituyentes de 1978 ya intuyeron el enorme impacto que los avances tecnológicos provocarían en nuestra sociedad y, en particular, en el disfrute de los derechos fundamentales. Una deseable futura reforma de la Constitución debería incluir entre sus prioridades la actualización de la Constitución a la era digital y, específicamente, elevar a rango constitucional una nueva generación de derechos digitales. Pero, en tanto no se acometa este reto, el legislador debe abordar el reconocimiento de un sistema de garantía de los derechos digitales que, inequívocamente, encuentra su anclaje en el mandato impuesto por el apartado cuarto del artículo 18 de la Constitución Española y que, en algunos casos, ya han sido perfilados por la jurisprudencia ordinaria, constitucional y europea.

En este sentido, lo primero que hace la ley es delimitar la red como un territorio en el que los derechos fundamentales rigen en plenitud, pues en su art. 79 estipula que «[l]os derechos y libertades consagrados en la Constitución y en los Tratados y Convenios Internacionales en que España sea parte son plenamente aplicables en Internet».

A partir de esa premisa, se regula un grupo de derechos explicable solo por la existencia de internet. Me refiero al acceso universal y neutral a la red (arts. 81 y 80), que, en esencia, garantiza la igualdad de trato por parte de los proveedores de servicios, y que la conectividad sea sostenible y de calidad, lo

que llegado el caso justificaría amplias potestades de intervención de los poderes públicos. En esta línea también cuentan el derecho a la seguridad digital (art. 82) y el de la portabilidad, de un prestador a otro, de los contenidos que el usuario ha generado (art. 95). Y finalmente el derecho al testamento digital (art. 96), que garantiza la facultad de prever el destino de nuestro acervo digital tras la muerte, y subsidiariamente, en defecto de testamento, se habilita para que «las personas vinculadas al fallecido por razones familiares o de hecho, así como sus herederos» y albacea accedan a sus contenidos y decidan sobre su «utilización, destino o supresión» (art. 96). Sin embargo, más allá de estas previsiones intrínsecas a la red, el legislador ha identificado tres ámbitos en los que entiende que se necesita una regulación específica.

El primero de ellos es la protección de los menores. El art. 84 recoge en su apdo. primero un mandato a «padres, madres, tutores, curadores o representantes legales» para que los menores hagan un «uso equilibrado y responsable de los dispositivos legales», redacción que en verdad esboza un desiderátum moral. Más importancia tiene el apdo. segundo, al reforzar la intervención del Ministerio Fiscal en la tutela digital del menor. Por otro lado, el art. 92 quiere responder a un fenómeno contemporáneo, como es la subida de las efemérides infantiles a las redes, remachando la idea de que es preciso el consentimiento del menor o de sus representantes legales. Y el apdo. tercero del art. 94 reconoce un derecho absoluto al olvido de los datos facilitados a redes sociales durante la minoría de edad.

Los arts. 85, 86, 93 y 94 ordenan la libertad de expresión e información en el ámbito digital, entendiendo que el contexto transforma este derecho, pues lo dicho a través de la red posee un mayor impacto en comparación con otros medios y su durabilidad en el tiempo puede dejar obsoleto lo afirmado o hacerle perder su interés noticioso. El art. 85, tras garantizar la libertad de expresión, impone el mandato a los responsables de redes sociales para que establezcan protocolos frente a los usuarios que atenten contra el honor y la intimidad. No estoy muy seguro de que el término rectificación sea técnicamente adecuado, pero en cualquier caso el artículo se queda corto y debería obligar a los responsables a identificar al usuario que ha cometido la vulneración, ya que en la mayoría de los casos el anonimato hace imposible un verdadero remedio.

Este mismo precepto extiende la facultad de rectificación en términos genéricos al derecho «a comunicar o recibir información veraz», y en concreto prevé una consecuencia específica, como es la publicación en los archivos digitales de un aviso aclaratorio «que ponga de manifiesto que la noticia original no refleja la situación actual del individuo», facultad que se extiende en el siguiente artículo, el 86, a los medios de comunicación digitales. Ha de hacerse

notar que el legislador traza un interesante equilibrio entre historia y actualidad en la información, que, sin embargo, no parece responder a la tesis del Tribunal Constitucional, para el que la historia informativa en principio cede hasta llegar al olvido (STC 58/2018). En cualquier caso, el legislador ha dejado a un lado el fenómeno más relevante de los últimos años, las llamadas *fake news* o noticias simuladas (no estoy muy seguro de que la traducción adecuada sea noticias falsas). El legislador mantiene una concepción clásica de la relación jurídica *iusfundamental*, en la que se distinguen claramente el origen de la vulneración (red social/medio de comunicación) y el dañado. Se olvida, sin embargo, del particular escenario de internet, que hace factible una vulneración generalizada de un derecho fundamental, el de información, sin que se determine de dónde procede la noticia simulada, por lo que debe ser el proveedor de servicios, esto es, un tercero, el que remedie la vulneración.

En el caso de las redes sociales, frente a la libertad de expresión e información, además de la rectificación y actualización, se alza el derecho al olvido, que se extiende a los motores de búsqueda (arts. 93 y 94), si bien en ellos se refiere a «información», mientras que para las redes sociales abarca los «datos personales». En el supuesto de los motores de búsqueda, el ejercicio del derecho está condicionado a un doble criterio de ponderación: si se trata de «información relativa a esa persona cuando fuesen inadecuados, inexactos, no pertinentes, no actualizados o excesivos o hubieren devenido como tales por el transcurso del tiempo, teniendo en cuenta los fines para los que se recogieron o trataron, el tiempo transcurrido y la naturaleza e interés público de la información», o bien cuando «las circunstancias personales que en su caso invocase el afectado evidenciasen la prevalencia de sus derechos sobre el mantenimiento de los enlaces por el servicio de búsqueda en Internet». En cambio, en los supuestos de redes sociales existe un derecho absoluto, si se refiere a datos personales facilitados por quien reclama el olvido (apdo. primero), mientras que es necesario el juicio de ponderación ya visto en aquellos casos en los que los datos personales los incorpora un tercero. Por otro lado, el derecho al olvido en los motores se vincula solo a la búsqueda a través del nombre y no por otros criterios (apdo. segundo del art. 93), mientras que en las redes sociales se refiere a todo tipo de dato personal.

El legislador ha prestado una atención muy especial a los derechos digitales de los trabajadores, dando cuerpo legal a algunas de las precisiones que había establecido la jurisprudencia constitucional (al menos desde la 98/2000). En primer lugar, pese a su formulación en términos de derecho, el art. 87 confirma la potestad del empleador de acceder a los contenidos de los medios digitales que haya puesto a disposición del trabajador, si bien antes ha debido establecer los criterios de utilización. En la videovigilancia, regulada en el

art. 89, se excluyen los espacios de descanso y esparcimiento (y en concreto, vestuarios, aseos, comedores) y se exige la información previa a los afectados. Asimismo, la información previa es la garantía que se establece para la supervisión de las obligaciones laborales a través de la geolocalización (art. 90). Y, finalmente, el art. 88 regula el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral, que supone un refuerzo del derecho al descanso frente a la inercia invasora de las herramientas tecnológicas. Existe, sin embargo, una cierta confusión en la regulación de su ejercicio. Mientras que el apdo. segundo parece remitir a la negociación colectiva, el apdo. segundo reconoce la potestad del empleador a fijar una «política interna», «previa audiencia de los representantes de los trabajadores».

3. EL VOTO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El concepto clásico de sufragio activo se nutre de la idea de autonomía racional. Nuestra LOREG hizo suya esta premisa y atribuyó al Poder Judicial la potestad de suprimir el derecho a las personas declaradas incapaces si no cumplían un estándar de comprensión. Sin embargo, la práctica judicial era puesta en cuestión, fuera porque resolvía sin motivos, o porque lo hacía bajo criterios demasiado rigurosos. El Tribunal Constitucional forzó una interpretación más atenta del Poder Judicial, pero también es cierto que, cuando tuvo que enfrentarse al problema de fondo, consideró que el voto de los incapaces carecía de trascendencia constitucional (Auto 196/2016).

Estas circunstancias motivaron el reproche del Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas, que pidió la eliminación de la potestad jurisdiccional que podía restringir el derecho. Así las cosas, y por iniciativa de la Asamblea de Madrid, las Cortes aprobaron la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad, que, además de reconocer el derecho sin restricciones, deja sin efecto las sentencias que anteriormente lo hubiesen limitado.

4. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS

Es inevitable una cierta melancolía cuando se mira a las reformas estatutarias de 2006 y 2007. Se abrió con ellas un horizonte en nuestra estructura territorial, cuyo fracaso en términos políticos y jurídicos es en parte razón del

marasmo actual. Pacto entre Parlamentos y textos estatutarios comparables a los de un Estado federal fueron las guías de aquel momento. La reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que no contenía derechos, pareció ser el fin de una etapa. Cuesta calibrar si el de Canarias representa una pieza del naufragio, pues su reforma se inició y se abortó en ese período, o ejemplo de una revitalización.

Es evidente que recoge los signos distintivos de entonces. Encontramos el reconocimiento de un sujeto político dentro de la Constitución, el pueblo canario. Reaparecen los derechos estatutarios, que, más allá de su densidad normativa, sirven para reflejar el lugar de las comunidades autónomas en el Estado social. Se potencia el sistema de fuentes, se precisa el reparto competencial y se recogen los órganos de relevancia estatutaria. Se define de forma extensa la estructura territorial, especialmente importante en este caso por la relevancia de los Cabildos. Y se mantienen las acotaciones de los anteriores estatutos relativas a los Tribunales Superiores, su Fiscalía y el Consejo de Justicia.

Se recupera también la lógica política de las reformas anteriores (siempre con excepción del Estatuto catalán, que careció del apoyo del Partido Popular). De este modo, la norma institucional básica canaria refleja un acuerdo entre Parlamentos, el autonómico y las Cortes Generales; y además logra un consenso político entre los dos grandes partidos nacionales, pues el Partido Popular, que no apoyó la reforma en el archipiélago, sí lo hizo luego en las Cámaras centrales.

El Estatuto regula además aspectos que reflejan la singularidad política de las Islas Canarias. En primer lugar, una autocomprensión que destaca el territorio a la par que el elemento humano: reconoce que «Canarias es un archipiélago atlántico que, como expresión de su identidad singular basada en sus circunstancias geográficas, históricas y culturales [...]» (art. 1.1); «[e]l autogobierno del pueblo canario se funda en la Constitución y se asienta en la excepcionalidad su ubicación geográfica, el valor de su territorio y de sus recursos naturales [...]» (art. 1.2); así como la definición del ámbito espacial, que no solo abarca a las ocho islas, sino también a «las aguas que queden integradas dentro de ese contorno perimetral, [que] recibirán la denominación de aguas canarias [...]» (art. 4).

En segundo lugar, se afronta el siempre delicado régimen electoral canario. De una parte se delinea el marco general en el art. 40, cuyo desarrollo se aprobará mediante una ley que requiere de 3/5. Por otra, en la disposición transitoria primera se establecen un mandato para dictar esa norma en tres años, y un régimen provisional que reequilibra la representación del archipiélago, insular y popular, bajando los porcentajes mínimos de votos necesarios

para entrar en la Cámara autonómica y creando una circunscripción autonómica que se yuxtapone a las insulares.

En tercer lugar, se regula el tratamiento específico del sistema financiero canario, donde rezuma siempre su carácter insular y ultraperiférico, de suerte que se recoge una referencia a la gestión de los fondos europeos destinados a Canarias (art. 175), medidas compensatorias en caso de una modificación del sistema tributario estatal (art. 176) y asignaciones complementarias (art. 177). Pero, además, debe reseñarse que en paralelo al Estatuto se aprobó la Ley 8/2018, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Y es en la nueva redacción de su art. 3 donde se identifica la esencia de la estructura financiera del archipiélago: que el coste de la actividad económica no suponga una desventaja respecto a la media del resto de regiones; la especificidad de su régimen fiscal y, quizá la gran novedad, la separación entre los recursos derivados del régimen económico y fiscal frente al común de las comunidades autónomas.

Y, finalmente, señalar que, en virtud de una enmienda de Ciudadanos, es el primer estatuto de autonomía sin aforamientos.

IV. ZONAS DE DESENCUENTRO

1. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Es evidente que, a lo largo de nuestra historia constitucional, el legislador no ha conseguido dotar de un diseño eficaz al CGPJ, que los partidos no siempre han gestionado con soltura la selección de los vocales y que estos, a su vez, tampoco en todas las ocasiones han estado a la altura de sus responsabilidades. Siendo prudentes, cabe sostener que el Consejo es hoy una institución fuera de sitio, en tanto que los ciudadanos y, sobre todo, los jueces y magistrados la perciben antes como una rémora frente a la independencia judicial que como un instrumento para su garantía¹¹.

La Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, deshace el modelo Gallardón de 2013, que realzó la figura del presidente y de la Comisión Permanente. La

¹¹ Me refiero a la encuesta de Sigma Dos del año 2015. Un comentario puede encontrarse en mi trabajo «La calidad de la Justicia», en el *Informe sobre la democracia en España*, Fundación Alternativas, 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2GNBIHc>, visitada en febrero de 2019.

modificación del art. 579 recupera un Consejo de Vocales con dedicación exclusiva, aunque se mantiene la idea de una Comisión Permanente de carácter rotatorio (art. 602). Además se exige una composición paritaria (art. 567) y se habilitan dos vocales por comunidad autónoma para que «sirvan de cauce de interlocución entre las instituciones y autoridades del territorio y el Consejo General del Poder Judicial» (apdo. 2, art. 599).

La ley orgánica también pretende reforzar el consenso elevando las mayorías de decisión. El nuevo art. 630 establece la absoluta como regla ordinaria de funcionamiento, si bien se modula en relación «a los presentes», por lo que al incluir el cómputo de las abstenciones se sitúa como un punto intermedio entre la mayoría absoluta de los miembros y la simple. Elimina la posibilidad de elección del presidente por mayoría en una segunda votación. Y eleva a 3/5 de los presentes la mayoría necesaria para elegir a presidentes de Sala y magistrados del Tribunal Supremo, presidente de la Audiencia Nacional y presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia.

Finalmente, la reforma sale al paso de dos cuestiones controvertidas. Primero, la selección de presidentes de las Audiencias, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional y presidentes de Sala y magistrados del Tribunal Supremo, que, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo, el art. 326 sitúa en un punto intermedio entre el concurso de méritos y la libre designación¹². Segundo, las comparecencias parlamentarias del presidente y los vocales del Consejo, antes reducidas a la presentación de la memoria por el presidente y que ahora se amplían a la posible comparecencia informativa del presidente y la de un vocal «por razón de las funciones que le han sido encomendadas, previa solicitud motivada, al menos, de dos Grupos parlamentarios, y que deberá ser autorizada por la Mesa del Congreso» (art. 563)¹³.

Sin embargo, todos estos mimbres no han servido para renovar el Consejo. Cuando ya existía un acuerdo sobre los vocales y el presidente, se filtró un mensaje de WhatsApp del senador popular Coisidó en el que afirmaba: «Ponemos un presidente excepcional, [...] un gran jurista con una capacidad de liderazgo y auctoritas para que las votaciones no sean 11-10 sino próximas al 21-0. Y además controlando la Sala Segunda desde detrás». La figura de Manuel Marchena, aupado a la presidencia por el PP y el PSOE, quedó tan debilitada que él mismo tuvo que salir al paso autoexcluyéndose mediante un comunicado en el que declaraba: «Jamás he concebido el ejercicio de la

¹² Por todas, STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 1033/2016, de 10 de mayo de 2016, ECLI:ES:TS:2016:2039.

¹³ STC 191/2016.

función jurisdiccional como un instrumento al servicio de una u otra opción política para controlar el desenlace de un proceso penal¹⁴».

2. LA RADIOTELEVISIÓN PÚBLICA

En este ámbito se ha producido un fenómeno similar al del CGPJ. La Ley 6/2017 nació para desmontar la reforma del año 2012, en la que se habilitó la elección por mayoría absoluta del Consejo de Administración de RTVE. Se volvía a los 2/3 y, además, en su disposición transitoria segunda se ordenaba a las Cámaras que en tres meses se habilitase la normativa necesaria para que la designación de los consejeros se realizase tras un concurso público. El proceso se retrasó (todavía sigue en marcha), de manera que el Gobierno de Pedro Sánchez reaccionó aprobando el Real Decreto Ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su presidencia.

El real decreto ley, con un solo artículo, establece un plazo perentorio de quince días para la renovación del Consejo de Administración; habilita la mayoría absoluta como regla subsidiaria si no se alcanzan los dos tercios, y, sobre todo, supera el posible bloqueo del Partido Popular en el Senado, trasladando la decisión al Congreso, de no lograrse la mayoría absoluta. Finalmente, fija la duración del Consejo hasta la elección del nuevo conforme a la Ley 5/2017.

En la práctica, la designación de la presidencia también estuvo rodeada de confusión. Al inicio parecía que se consolidaría un pacto entre el PSOE y Podemos, en el que el primero cedería la presidencia al segundo. La filtración de sucesivos nombres fue desangrando el proceso, hasta que finalmente se eligió como presidenta a Rosa María Mateo, periodista con una larga trayectoria profesional, especialmente en RTVE (Acuerdo de 27 de julio de 2018, del Pleno del Congreso de los Diputados, *BOE* de 28 de julio de 2018).

¹⁴ <https://bit.ly/2T1FFim>, visitada en febrero de 2019.