

## Las recogidas de firmas desde el punto de vista del Derecho

ENRIQUE A. RODRÍGUEZ GARCÍA<sup>1</sup>

*Universidad de Salamanca*  
rodgaren@gmail.com

### RESUMEN

Las recogidas de firmas de adhesión, tanto convencionales como a través de Internet, son una forma de participación de los ciudadanos en la vida pública y democrática muy común en la actualidad, siendo la principal base reguladora la Ley Orgánica del Derecho de Petición. Sólo en algunos supuestos el ordenamiento jurídico prevé efectos jurídicos directamente vinculantes: la iniciativa legislativa popular, la presentación de agrupaciones de electores en un proceso electoral y la presentación de candidaturas para las elecciones al Parlamento Europeo.

*Palabras clave:* Recogida de firmas, derecho de petición, democracia participativa.

### SUMMARY

The signatures collected for support, both conventional and through Internet, are a very common form of citizen participation in public and democratic life nowadays, being the main base the Organic Law of the Right to Petition. Only in some cases the law provides for directly binding legal effect: the popular legislative initiative, the presentation of groups of voters in an electoral process and the nominations for the elections to the European Parliament.

*Keywords:* Signatures collection, petition right, participatory democracy.

<sup>1</sup> Enrique A. Rodríguez García es estudiante de quinto de Derecho en la Universidad de Salamanca y miembro de la Comisión de Derecho y Economía del Instituto de Estudios Zamoranos Florián de Ocampo.

## 1. INTRODUCCIÓN Y CONCEPTO DE FIRMA

La firma es la vinculación que une al firmante con el documento en que se plasma, es el nexo entre la persona y el documento. Según el Diccionario de la Real Academia Española, se entiende por firma al “nombre y apellido, o título, que una persona escribe de su propia mano en un documento, para darle autenticidad o para expresar que aprueba su contenido”. En la actualidad esta definición no resuelve todas las posibilidades que permite la firma en el tráfico jurídico.

Parece que el origen histórico de las firmas se encuentra en el ordenamiento jurídico romano, y en concreto en el acto solemne de la *manufirmitio*, que consistía en una ceremonia formal en la que, tras la lectura del documento por su autor, o el *notarius*, era desplegado sobre una mesa y se le pasaba la mano por encima en señal de aceptación. Tras ello se hacía figurar el nombre del autor, el signo o tres cruces en referencia a la Santísima Trinidad, haciéndolo a continuación los testigos<sup>2</sup>. En época medieval, las firmas eran signos, normalmente cruces en torno a las cuales se añadían letras y símbolos. Dado que eran muy pocos los que sabían firmar, se generalizó también el uso del sello como “grabación o impresión de una imagen, cargada de significado, que se obtiene sobre un soporte, y sirve para identificar a una persona física o jurídica”<sup>3</sup>. La firma comenzó a recogerse en los textos normativos de la época, como el Fuero Real, las Partidas o la Pragmática de Alcalá<sup>4</sup>. Fue en el siglo XVI cuando comenzó la diferenciación entre firmas y signos, adquiriendo especial importancia en el arte, pues en esta época se hizo común entre los autores la costumbre de firmar sus obras. A partir de entonces la firma se generalizó, adquiriendo el sentido que hoy en día mantiene. Actualmente el reconocimiento del Derecho a la validez de la firma para multitud de supuestos es muy amplio, siendo objeto de estudio primordialmente por el Derecho mercantil.

Las firmas podrán ir acompañadas en su caso por un sello, que, según el diccionario de la Real Academia Española, es un “instrumento con imágenes grabadas que a través de la impresión de tinta sobre el documento, es utilizado para autorizar documentos sustituyendo la firma en algunos casos”.

Hoy en día, el concepto de lo que se entiende por firma ha de ir acompañado del de firma electrónica, regulada en España por la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica. Esta ley la define en su artículo 3.1. como “el conjunto

2 G. A. Revidatti (dir.), *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires 1960, t. XII, 290.

3 M. P. Senent Díez, “La matriz de sello del Museo de Zamora: un falso histórico atribuido al Cardenal Mendoza, hallado en el Monasterio de Moreruela”, en A. L. Esteban Ramírez (dir.), *Segundo Congreso de Historia de Zamora*, Zamora 2007, t. II, 321-327.

4 L. Mouton Ocampo – L. M. Alier Cassi – E. Oliver Rodríguez – J. Torres Ballesté (dirs.), *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona 1910, t. XVI, 404.

de datos en forma electrónica, consignados junto a otros asociados con ello, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante”.

La firma, respecto al contenido material e ideológico de un documento, podrá significar que el firmante es autor del contenido material de éste; que el firmante ha tenido una intervención concreta en el otorgamiento, circulación o eficacia del documento, según se podrá deducir de su texto, de las manifestaciones que preceden a la firma o del lugar en que ésta sea estampada; y podrá significar también que el que firma presta su conformidad al contenido ideológico del documento, de tal forma que se produce la aceptación del texto contenido en éste<sup>5</sup>. En el caso de las recogidas de firmas generalmente entrará en juego el último de los significados, pues el firmante ni es el autor del texto ni ha tenido una intervención concreta en el otorgamiento o circulación, ni da eficacia al texto con su firma<sup>6</sup>.

## 2. EL HECHO DE LAS RECOGIDAS DE FIRMAS EN RELACIÓN CON EL DERECHO

### 2.1. LAS CAMPAÑAS CONVENCIONALES DE RECOGIDAS DE FIRMAS Y SU VALIDEZ

Una recogida de firmas será la recopilación de forma sistemática de las firmas de diferentes personas con el objetivo de apoyar la consecución de un interés particular común, de tal forma que la persona que firma muestra su apoyo de forma personal y libre a la iniciativa que se propone de forma colectiva y solidaria.

En nuestro país, las primeras recogidas de firmas vinieron de la mano de la Revolución Liberal y el abandono del Antiguo Régimen en el siglo XIX, pues, al introducirse la idea de la equiparación entre todos los hombres, se abrió toda una serie de posibilidades de expresiones de supremacía numérica<sup>7</sup>. Las primeras recogidas de firmas relevantes fueron las lideradas por la Iglesia Católica tras la Revolución de 1868, conocida como la Revolución de la Gloriosa. Éstas tuvieron por objetivo pedir a las Cortes, al Gobierno y al Rey la defensa de la religión católica como religión única del Estado en la nueva Constitución de 1869<sup>8</sup>. Por entonces, las recogidas de firmas eran empleadas por los diferentes sectores de la

5 C. E. Mascareñas (dir.), *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona 1975, t. 9, 837-838.

6 Puede verse más sobre la firma en D. Cruz Rivero, *Eficacia formal y probatoria de la firma electrónica*, Madrid 2006, 96-117.

7 J. A. Gallego, “Los movimientos en la historia religiosa creciente”, en P. Benoît (ed.), *L'Histoire religieuse en France et en Espagne* (Colección de la Casa de Velázquez, Volumen 87), Madrid 2004.

8 R. España Fuentes, *El sexenio revolucionario en la Baja Extremadura, 1868-1874: La obra de los municipios revolucionarios*, Badajoz 2000, 218 y 227.

sociedad, aún con la gran limitación que suponía el analfabetismo, que impedía a muchos ciudadanos participar en éstas. En el primer tercio del siglo XX se ligaron muchas recogidas de firmas con movimientos sociales como el movimiento obrero o el feminista<sup>9</sup>, y también con cuestiones políticas<sup>10</sup>. Durante el Franquismo en repetidas ocasiones las recogidas de firmas se prohibieron por considerarse que podrían afectar a la protección de los intereses nacionales del Movimiento<sup>11</sup>, si bien también fueron empleadas en apoyo de iniciativas del Régimen. Fue con la llegada de la Democracia a nuestro país cuando por fin las recogidas de firmas se generalizaron y se constituyeron en un método de la ciudadanía para alzar su voz y de ejercicio de la opinión pública.

Las recogidas de firmas están en la actualidad muy generalizadas como instrumento de presión social para conseguir objetivos que interesan a sectores de la sociedad, teniendo comprobada eficacia en muchos casos. Es muy importante su valor como forma de ejercicio de la democracia participativa y directa, si bien los casos en los que se reservan en el ordenamiento jurídico efectos directos y vinculantes para una recogida de firmas son escasos. Por tanto, aunque las recogidas de firmas se plantean para el logro de una consecuencia, ésta sólo será vinculante de forma jurídicamente directa en algunos pocos casos que la ley prevé, lo cual entra en contraste con la gran cantidad de supuestos en que la ley prevé situaciones en las que la firma autógrafa con carácter individual genera una relación jurídica por obligación. En la mayor parte de los casos, las recogidas de firmas suelen tener un valor social y no jurídico, en el sentido de que no se persigue la vinculación de los firmantes, sino que solamente se trata de una muestra de apoyo y aprobación del contenido que se fundamenta en la declaración adjunta al propio formulario de recogida de firmas.

El ciudadano, al plasmar su firma en el pliego de recogidas de firmas, trata de apoyar un objetivo que es común al de otros ciudadanos, pero el apoyo queda reducido a una declaración de principios, de forma que no surge una vinculación

9 Por ejemplo, recogida de firmas por la Liga Internacional Femenina para la Paz y la Libertad en Tarragona contra los armamentos y las guerras, recogida en el periódico *La Vanguardia* (19 de febrero de 1932) 23.

10 Por ejemplo, recogidas de firmas por la Unión Patriótica como plebiscito para exteriorizar la adhesión del Pueblo al Gobierno, reflejada en el periódico *La Vanguardia* (12 de septiembre de 1926) 8.

11 Vid. por ejemplo V. S. Alfredo Kindelán, *La verdad de mis relaciones con Franco. Textos revisados, seleccionados, ordenados y acompañados de notas marginales por Víctor Salmador*, Barcelona 1981, 134. La oposición al Franquismo no pudo emplear las recogidas de firmas como medio de presión debido a la clandestinidad en que se desarrollaban sus actividades, si bien fuera de las fronteras nacionales sí que se hicieron recogidas de firmas en contra de decisiones del Régimen o contra el propio Régimen.

que someta al ciudadano a una obligación jurídica, por lo que no habrá exigibilidad jurídica posterior ya que no ha surgido una relación jurídica. No estamos por tanto ante una obligación según la definición del artículo 1.088 del Código civil, que establece que “toda obligación consiste en dar, hacer o no hacer alguna cosa”; el firmante no se obliga a nada dado que no llega a establecer una relación jurídica obligatoria ni con el promotor de la recogida de firmas ni tampoco con una tercera parte que pueda ser la destinataria de ésta. No se crea una obligación al no haber ninguna de las fuentes de las obligaciones que establece el Código civil en su artículo 1.089, que determina que “las obligaciones nacen de la ley, de los contratos y cuasicontratos y de los actos y omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia”.

El valor real de cada firma acaba por tanto reducido simplemente a la contribución a un mero hecho estadístico, que será la suma de la totalidad de las firmas acumuladas, un número que normalmente será clave para determinar el éxito o el fracaso de la iniciativa. El tercero destinatario a quien vayan dirigidas las firmas recogidas podrá valorar éstas de la forma en que lo estime conveniente, teniendo total libertad y capacidad para acabar asumiendo la petición del texto de adhesión, rechazándolo o aceptándolo de forma parcial. Son muchas las ocasiones en que, a pesar de que la recogida de firmas no acabe cumpliendo el objetivo que pretendía, sí que es por sí sola un éxito por los efectos propagandísticos que pueda tener, ya que con ella se habrá conseguido que una parte de la ciudadanía conozca más de cerca un problema o se sienta involucrada en la solución del mismo.

## 2.2. LAS RECOGIDAS DE FIRMAS EN RELACIÓN CON EL DERECHO DE PETICIÓN

Las recogidas de firmas tienen por objetivo la consecución de un fin que no depende de los promotores de ésta, sino de una tercera parte a la que se dirigen realizando una petición. En la mayoría de los casos, las recogidas de firmas suelen tener por destinatarios a los poderes o autoridades públicas españolas, por lo que se sitúan dentro del derecho de petición colectiva reconocido por la Constitución en su artículo 29, que reconoce que “todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley”, si bien “los miembros de las Fuerzas o Institutos Armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán tener este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica”.

El derecho de petición estaba regulado por una ley preconstitucional hasta la aprobación de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Dere-

cho de Petición. La nueva ley ha aportado un desarrollo del derecho de petición desde una perspectiva constitucional, añadiendo novedades de interés<sup>12</sup>.

Las recogidas de firmas entran dentro del ejercicio colectivo del derecho de petición<sup>13</sup>, pudiendo participar indistintamente tanto las personas físicas como jurídicas, bien tengan la nacionalidad española o sean extranjeros o apátridas; si bien, tal y como se adelantó anteriormente, existen algunas restricciones establecidas en el artículo 29 de la Constitución. Podrá ser destinataria cualquier institución, administración o autoridad, así como los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas; pero también la propia Ley establece particularidades cuando se tiene por destinatario a las Cámaras parlamentarias (artículo 77 de la Constitución y disposición adicional primera de la Ley) o al Defensor del Pueblo e instituciones autonómicas de naturaleza análoga (disposición adicional segunda de la Ley), además de las restricciones ya citadas de las instituciones militares y penitenciarias. Dentro del ámbito de la Ley podrán quedar incluidas las administraciones corporativas y las administraciones independientes.

Se requiere que el objeto de la petición entre dentro del ámbito de competencia del destinatario. Las peticiones tendrán que formularse por escrito, en castellano o en cualquiera de las lenguas cooficiales en las comunidades autónomas cuyos estatutos establezcan la cooficialidad lingüística, pudiendo hacerse uso también de los medios electrónicos. Como requisito principal, siempre deberá quedar acreditada la autenticidad, para lo cual los firmantes tendrán que quedar debidamente identificados con sus nombres y apellidos, la nacionalidad si la tuvieren y las firmas.

La petición será entregada en el registro o dependencia que corresponda según la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, debiendo de acusarse el recibo de la misma en los diez días siguientes a su recepción. Será entonces cuando se decida si procede la admisión a trámite, previéndose un plazo para subsanación de errores por parte del peticionario. Se dirigirán las peticiones a la institución, organismo o poder público que tenga competencia sobre la materia de petición, siendo posible en caso contrario el rechazo, ante lo cual se daría traslado de la petición al destinatario que realmente corresponda, informándose de ello al peticionario. Tampoco se admitirá en caso de que la petición trate ciertos temas no regulados por la mencionada Ley de Petición.

12 Para la elaboración de este apartado, además del texto de la propia Ley, se ha empleado el siguiente libro: F. González Navarro – J. F. Alenza García, *Derecho de petición. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*, Madrid 2002.

13 La antigua Ley reguladora del derecho de petición (Ley 92/1960, de 22 de diciembre, reguladora del derecho de petición) no admitía la posibilidad del ejercicio colectivo del derecho, si bien, el artículo 29 de la Constitución dejó sin efectos esta disposición.

Sobre las peticiones admitidas, la autoridad u órgano competente tendrá en todo caso que contestar, pronunciándose sobre el contenido de la misma, pudiendo convocar a los peticionarios en audiencia especial. La respuesta aclarará las razones que han motivado la aceptación o rechazo de la petición, agregándose a ésta cualquier acuerdo, medida o resolución específica que ésta haya generado.

Cuando se considere que la petición es fundada, la autoridad u órgano competente deberá iniciar cuantas medidas sirvan para la efectividad de ésta, con el fin de adoptar una disposición de carácter general. Por tanto, la recogida de firmas mediante la forma del ejercicio del derecho de petición puede conllevar el pronunciamiento favorable y la aceptación de la petición suscrita por los firmantes, aunque cabrá la posibilidad de que el objeto de la petición no sea aceptado.

De cara a la gestión de la petición, se determinarán unos representantes para realizar la entrega de la petición con todas las firmas de adhesión. Esta entrega se podrá hacer en nombre de una o varias personas físicas o de una persona jurídica, que serán las que se encarguen de seguir los trámites del procedimiento marcado por la Ley, además de servir como nexo central de comunicación entre el poder público y los promotores de la iniciativa de cara a la respuesta sobre la petición, o incluso, en caso de determinar una audiencia con los peticionarios.

También queda reconocido el derecho de petición en organismos internacionales. Por ejemplo, en el caso de la Unión Europea, según el artículo 44 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, recoge que “todo ciudadano de la Unión Europea o toda persona física que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo”<sup>14</sup>. Existe más regulación sobre el derecho de petición a otros poderes públicos de ámbito comunitario o de organizaciones internacionales.

### 2.3. OTRAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LAS RECOGIDAS DE FIRMAS

Las recogidas de firmas tienen también su fundamentación en otras disposiciones del texto de la Constitución de 1978. Por un lado, según el artículo 20.1. a), existe el derecho de los ciudadanos “a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción”, que habilita por tanto la libertad de expresión, pues tanto la transmisión del texto redactado como manifiesto que se expone al apoyo de los ciudadanos como la participación en calidad de firmante no es más que una mera forma de expresión sobre un tema de interés para un conjunto de ciudadanos.

<sup>14</sup> Vid. el procedimiento en el artículo 191 del Reglamento del Parlamento Europeo, septiembre de 162007.

Entrará también en juego el derecho a la participación directa en los asuntos públicos del artículo 23.1, pues una recogida de firmas es una forma de participación en la vida pública, pese a que ésta no trate necesariamente sobre un tema público.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la relación entre las recogidas de firmas en espacios públicos y el derecho reconocido en el artículo 21 de la Constitución a la reunión en lugares de tránsito público. Al respecto, la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional número 195/2003, de 27 de octubre, establece la posibilidad de que dentro del derecho a reunión en lugares de tránsito público se pueda incluir el derecho a la ocupación del vial público con mesas para recoger firmas, de tal forma que la Administración sólo podrá impedir la instalación de este tipo de mesas en aquellos casos en que considere que existen razones fundadas que indiquen que se puede dificultar seriamente la circulación de los transeúntes. Esto se justifica dado que el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación<sup>15</sup>.

También la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se refiere a la relación entre las recogidas de firmas y el derecho a la libertad sindical del artículo 28.1. de la Constitución, ligándolo al derecho a la información del artículo 20.1. d). La sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional número 94/1995, de 19 de junio, es clave, dado que relaciona las recogidas de firmas por parte de los delegados sindicales en el ejercicio de sus funciones con el derecho a la información sindical del artículo 8.1. de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (que liga los derechos a la libertad sindical y a la información recogidos en la Constitución), debido a que “la transmisión de datos y opiniones está en la base de cualquier solicitud de adhesión”, de tal forma que con la recogida de firmas el sindicato está trasladando al trabajador “una información circunstancial y se le hace saber la posición del Sindicato respecto del tema en cuestión”. El fallo de la sentencia dio la razón a los delegados sindicales sobre la idoneidad de la realización de una recogida de firmas en el comedor autoservicio del personal durante las horas de la comida y durante la entrada del personal contra una propuesta de la empresa sobre un cambio en el horario laboral<sup>16</sup>.

15 J. L. López González, “A propósito de la STC 66/1995, de 8 de mayo, en torno a los límites al derecho de reunión”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 48 (1996) 241-250.

16 Comentario a la sentencia en F. Rodríguez-Sañudo, “Derechos de actividad como parte del derecho de libertad sindical. Recogidas de firmas por delegados sindicales en los locales de la empresa fuera de las horas de trabajo”, en M. Alonso Olea (dir.), *Civitas Revista Española de Derecho del Trabajo*, 81 (1997) 95-99.

#### 2.4. LAS RECOGIDAS DE FIRMAS EN RELACIÓN CON LA LEY ORGÁNICA 15/1995, DE 13 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL

Sobre la relación entre las recogidas de firmas y la protección del conjunto de los datos pertenecientes a los firmantes que generan las recogidas de firmas (como pueden ser por ejemplo el nombre y apellidos, Documento Nacional de Identidad, localidad de residencia, etc.); la Audiencia Nacional, confirmando la postura de la Agencia Española de Protección de Datos, ha determinado que el hecho de recoger firmas o su posterior entrega a un tercero no constituye un tratamiento de los datos personales de los firmantes en el sentido expresado por la Ley Orgánica 15/1995, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos<sup>17</sup>; dado que no existe un “tratamiento” si atendemos a la definición del artículo 3 c) de la Ley y el artículo 2 de la Directiva (los datos de las recogidas de firmas no tienen por finalidad ningún uso posterior de forma individualizada, sino que, como ya se dijo, son meras adhesiones que contribuyen a un hecho estadístico que es la suma de la totalidad de las firmas), ni tampoco existe un “fichero” según queda definido en el artículo 3 b) de la Ley y el artículo 2 de la Directiva (no se crea un fichero estructurado con o sin carácter automatizado como conjunto organizado de datos de carácter personal, ya que la mera acumulación de datos sin criterio no podrá considerarse fichero). Según la sentencia de la Audiencia Nacional, “la existencia de un tratamiento junto a la existencia de un fichero, sea automatizado o no, es condición inexcusable para la aplicación de los principios de protección contenidos en la norma”. Por tanto, un proceso manual de anotación de datos de carácter personal no recogidos en un fichero ni destinados a ser incluidos en uno quedará fuera del ámbito de la Ley.

Por otro lado está la circunstancia de la entrega de las firmas a un tercero. Para ello, se tendrá que contar con el previo permiso de las personas que hayan firmado, por lo que, en el texto dedicado a la exposición del manifiesto, se tendrá que explicar a quién se entregarán las firmas. El tercero al que se entreguen las firmas habrá de cumplir las mismas condiciones en la custodia de los datos que los promotores de la campaña, en cumplimiento de lo que los propios firmantes aceptaron en la adhesión, de forma que, por ejemplo, si en el texto para el que se pedía la adhesión no se determina la posibilidad de la inclusión de los datos en un fichero o su tratamiento, el tercero receptor no podrá hacer ese uso de las firmas recibidas.

17 Sentencia de fecha 16 de febrero de 2006 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Vid. también la sentencia de 18 de diciembre de 2006 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

En cualquier caso, se podrá dar el caso de que los datos de los firmantes puedan estar destinados a su inclusión en un fichero, por ejemplo, a efectos de establecer una comunicación entre los promotores de la recogida de firmas y los firmantes sobre temas relacionados con la propia recogida de firmas. En este caso, la recogida de firmas sí quedará bajo el ámbito de protección de la Ley Orgánica de Protección de Datos, teniendo que cumplir en ese caso con todas las exigencias planteadas por la propia ley, entre ellas la creación de un fichero o el establecimiento de una cláusula en los pliegos destinados a las recogidas de firmas mediante la cual el firmante sea informado sobre el uso que se hará de sus datos y los derechos que tiene.

## 2.5. LAS RECOGIDAS DE FIRMAS REALIZADAS A TRAVÉS DE INTERNET

La mayor revolución en el ámbito de las recogidas de firmas ha llegado de la mano de Internet. Gracias a la red de redes los procesos pueden ser mucho más sencillos, pues se reducen los costes tanto humanos como económicos empleados para las campañas, siendo las posibilidades potenciales de éxito que Internet ofrece en relación con los costes de los medios empleados mucho mayores que en una campaña convencional, por la reducción de medios humanos, organizativos o físicos a poner en marcha para proceder a una recogida masiva de firmas.

Sin embargo, las recogidas de firmas por Internet presentan algunas desventajas con respecto a las campañas convencionales. La principal de ellas es la capacidad para autenticar las firmas por Internet, pues en este tipo de recogidas falta el elemento esencial de las recogidas de firmas convencionales: la propia firma autógrafa manuscrita. Existen muchos sitios web que “recogen firmas”, pidiendo para ello simplemente la aportación del nombre, apellidos, Documento Nacional de Identidad o dirección de e-mail, faltando el elemento principal de toda recogida, que es la propia firma de adhesión. En estas condiciones no podemos hablar de una auténtica “recogida de firmas”.

El principal problema de las recogidas de firmas a través de Internet surge ante el hecho de que la mayor parte de éstas no suelen emplear la aplicación de la firma electrónica, lo que genera en numerosas ocasiones problemas a la hora de la verificación de la identidad de los firmantes. Si, por ejemplo, en una página web de Internet se realiza una recogida de firmas en la que se solicitan el nombre, apellidos y Documento Nacional de Identidad, cualquier persona que conozca estos datos de un tercero podrá “firmar” (aportar esos datos) sin su consentimiento.

Por ello, se han previsto una serie de novedades legislativas en los últimos años para reconocer la firma electrónica con un valor equiparado a la autógrafa, siendo la principal base legal la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma elec-

trónica<sup>18</sup>. Mediante un documento firmado electrónicamente por un prestador de servicios de certificación, conocido como certificado electrónico, se vincula la identidad de cada usuario mediante las herramientas de la firma electrónica (claves criptográficas), dando a conocer a éste como firmante en el ámbito telemático. De esta forma, mediante la firma electrónica, el firmante podrá identificarse en la red con un medio con valor legal equiparado a la firma manuscrita. Ésta se consigue mediante tres sencillos pasos (solicitud del certificado, acreditación de la identidad mediante personación en una oficina de registro y la descarga del certificado desde Internet). Cualquier persona física que tenga su certificado electrónico podrá firmar electrónicamente formularios y documentos<sup>19</sup>. Los trámites quedan aún más simplificados si se usa el Documento Nacional de Identidad electrónico (DNIe). Si la página web de recogidas de firmas acepta el uso de estas nuevas tecnologías, las firmas electrónicas que sean recogidas tendrán la misma validez y garantía que si fueran firmas autógrafas de puño y letra en un papel<sup>20</sup>.

Hoy en día cerca de dos millones de personas<sup>21</sup> tienen ya certificados emitidos por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre en nuestro país, lo cual, dado el crecimiento que se sigue, abre muchas posibilidades de futuro de cara a la “democracia digital”, pues, siguiendo por ejemplo el artículo 87.3. de la Constitución sobre la iniciativa legislativa popular, con 500.000 firmas se podrán presentar proposiciones de ley, de tal forma que con el apoyo de 500.000 internautas incluso en un margen de tan sólo unas horas se podría cumplir fácilmente con el requisito de recabar las firmas exigidas para presentar una proposición de ley, un plazo inimaginable en el caso de las campañas de recogidas de firmas convencionales.

En cuanto a la situación de las recogidas de firmas a través de Internet en relación con la Ley Orgánica 15/1995 de Protección de Datos, ésta es diferente a la de las recogidas convencionales. Según la Agencia Española de Protección de

18 Vid. A. Martínez Nadal, *Comentarios a la Ley 59/2003 de Firma Electrónica*, Madrid 2004.

19 J. I. Fernández Domingo, *La firma electrónica. Aspectos de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre*, Madrid 2006, 117-121.

20 Firmas Online ([www.firmasonline.com](http://www.firmasonline.com)) es la página web dedicada a la recogida de firmas por Internet con más éxito en nuestro país. Permite las recogidas de firmas en tres modalidades principales: campaña de firmas sin certificación, firmas con o sin certificación y firmas exclusivamente con certificación. La autoridad certificadora para cada recogida de firmas deberá siempre ser la misma con el objetivo de evitar la duplicidad de firmas. Permite también la recogida de firmas mediante el DNIe y posibilita las recogidas de firmas para Iniciativa Legislativa Popular una vez haya sido publicada en el Boletín de las Cortes Generales.

21 Según la página web de Certificación Española CERES (<http://www.cert.fnmt.es>), proyecto público liderado por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, a día de 1 de marzo de 2007 había 1.987.067 certificados activos.

Datos<sup>22</sup>, el tratamiento de las recogidas de firmas a través de Internet sí entra dentro del ámbito de la normativa de protección de datos. Partiendo de que “un sitio web exige siempre cualquiera que sea su finalidad una organización o estructura que permita el acceso a la información en él contenida por terceros”<sup>23</sup>, los sitios de Internet se acogen a la definición de fichero del artículo 3 b) de la Ley Orgánica 15/1995 de Protección de Datos y el artículo 2 c) de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo; y también se produce un tratamiento de los datos, ajustándose éste a la definición de tratamiento del artículo 3 c) de la dicha Ley y el artículo 2 b) de la citada Directiva.

Por tanto, según el apartado 2 del artículo 5 de la Ley, será obligatorio fijar en el formulario de recogida de las firmas las advertencias a las que se refiere el apartado primero del mismo artículo, con el objetivo de garantizar el derecho a la información del firmante. Ello será indispensable para que el firmante pueda aportar sus datos y su consentimiento de forma libre, inequívoca, específica e informada, siendo en todo caso necesario hacer constar de forma determinada y explícita el tratamiento del que van a ser objeto los datos aportados. De acuerdo con la Ley y su artículo 26.1. se notificará a la Agencia Española de Protección de Datos previamente al inicio de la recogida de firmas por Internet la creación del fichero de datos de carácter personal.

## 2.6. LÍMITES A LAS RECOGIDAS DE FIRMAS

Los límites a las recogidas de firmas podrán situarse en el ámbito de protección de otros derechos de los ciudadanos, pues, pese a la ausencia de valor jurídico, puede que el objetivo para el que se pide adhesión lesione el derecho de terceros<sup>24</sup>.

Las personas jurídicas potencialmente podrían participar en las campañas de recogidas de firmas adhiriéndose al manifiesto mediante el acuerdo de su órgano de gobierno. En cualquier caso, las personas jurídicas no tendrán la protección de la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos debido a que, según el artículo 3 a), se entenderá por datos de carácter personal sólo los correspondientes a “personas físicas identificables”. En este mismo sentido se pronuncia el artículo 2 a) de

22 Procedimiento N° PS/00010/2007, Resolución R/00745/2007, de fecha 26 de julio de 2007.

23 Sentencia de fecha 17 de marzo de 2006 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recurso contra una resolución de la Agencia Española de Protección de Datos.

24 Por ejemplo, la lesión del derecho al honor en relación con una recogida de firmas queda recogida en la sentencia número 190/2005, de 27 de abril, de la Audiencia Provincial de Alicante (Sección 5ª).

la Directiva 95/46/CE del Parlamento y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la Protección de las Personas Físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

### 3. SUPUESTOS DE RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE VALIDEZ DIRECTA DE RECOGIDAS DE FIRMAS

Pese a que, por lo general, el Derecho español no concede ninguna consecuencia jurídica vinculante a las recogidas de firmas, existen algunas excepciones de gran interés relacionadas con la participación democrática que a continuación se tratan.

#### 3.1. LAS RECOGIDAS DE FIRMAS EN LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Se trata del caso más importante y conocido en que el ordenamiento jurídico reconoce la posibilidad de que una recogida de firmas pueda tener consecuencias jurídicas directas, debido a que su regulación está en la Constitución, concretamente en su artículo 87.3., que establece que “una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas”<sup>25</sup>.

La iniciativa legislativa popular está regulada por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. Esta Ley Orgánica fue reformada recientemente por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, con el objetivo de evitar requisitos innecesarios e incorporar mejoras para facilitar su ejercicio. En lo relativo a la recogida de las firmas, la reforma aportó varias novedades, entre las que se encuentran la posibilidad del uso de lenguas cooficiales en los pliegos de recogidas, la ampliación del plazo para proceder a recoger las firmas, la encomienda a la Junta Electoral Central de la garantía de la regularidad del procedimiento de la recogida, cambios en los contenidos de los pliegos y la posibilidad de la existencia de fedatarios especiales. Otra novedad, de gran trascendencia, es que las recogidas se podrán hacer por vía electrónica, mediante el uso de la firma electrónica de acuerdo con la ley que la regula.

25 Para la elaboración de este apartado se ha seguido básicamente la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, reflejándose aquí básicamente lo relacionado con el proceso de las recogidas de firmas.

Según el artículo 1 de la norma en su redacción actual, podrán participar en las recogidas de firmas todos los españoles mayores de edad e inscritos en el censo electoral. La iniciativa popular no podrá versar sobre las materias reflejadas en el artículo 87.3. de la Constitución o el artículo 2 de la Ley. Se redactará un escrito compuesto por el texto articulado de la proposición de Ley precedido de una exposición de motivos, y tendrán que quedar totalmente identificados los miembros de la Comisión Promotora de la iniciativa. Se presentará la documentación ante la Mesa del Congreso, que tendrá que pronunciarse sobre la admisibilidad de ésta. Si finalmente es admitida, la Mesa del Congreso lo comunicará a la Junta Electoral Central, que, debido a la similitud entre el procedimiento del cómputo de las recogidas de firmas y el proceso electoral, quedará a partir de entonces encargada de garantizar la regularidad en el procedimiento de la recogida de las firmas. Será entonces cuando la Junta Electoral Central comunique a la Comisión Promotora la admisión de la proposición, abriéndose a partir de ese momento el plazo de caducidad de nueve meses para proceder a la recogida de las firmas, plazo prorrogable por otros tres meses más si la Junta Electoral Central lo considera por causa mayor<sup>26</sup>.

Los pliegos de recogidas de firmas serán presentados en papel de oficio por la Comisión Promotora a la Junta Electoral Central, que los sellará, numerará y devolverá a la Comisión Promotora en las cuarenta y ocho horas posteriores. Los pliegos recogerán el texto íntegro de la proposición, aunque, si el texto de ésta fuese superior a las tres caras de cada pliego, se acompañará en pliegos aparte, de tal forma que quedarán inseparablemente unidos al pliego destinado a la recogida de firmas. Los pliegos estarán redactados en castellano, aunque también podrán figurar en cualquiera de las lenguas cooficiales de los territorios del Estado, siempre conjuntamente con el castellano. Los datos que figurarán de cada firmante serán el nombre y apellidos, número de Documento Nacional de Identidad, el municipio en que se figure inscrito según las listas electorales y la firma. Además, aunque no conste en la Ley, será necesario que se refleje también la fecha y lugar de nacimiento y el domicilio de residencia, con el objetivo de “acreditar el cumplimiento de los requisitos de mayoría de edad, nacionalidad, actualidad y regularidad de la inscripción en el censo electoral, evitando duplicidad de firmas por un mismo ciudadano, como inscrito en diferentes censos municipales, o en alguno ya

26 Vid. el auto número 140/1992, de 25 de mayo, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional, de rechazo de un recurso de amparo en que la Comisión Promotora consideró que se daban las condiciones de “causa mayor” por no haber tenido disponibilidad real del tiempo destinado a la recogida de firmas.

no vigente, dada su renovación anual, o que pretenda ejercer ese derecho quien no tiene capacidad, por no ser español y mayor de edad”<sup>27</sup>.

La autenticación de las firmas será realizada por un Notario, por un Secretario Judicial o por el Secretario municipal del municipio en cuyo censo electoral esté inscrito el firmante, si bien, la norma también prevé la posibilidad del nombramiento de fedatarios especiales que serán nombrados por la Comisión Promotora, que podrán tener total libertad de movimiento para la dedicación exclusiva a la autenticación. La creación de esta figura responde a la complicación práctica de que las personas firmen ante los reseñados funcionarios públicos. Los fedatarios tendrán que jurar o prometer ante la Junta Electoral que cumplirán fielmente su función verificadora, ateniéndose a lo previsto en el Código penal en aquellos casos en que se pueda incurrir en falsedad documental. La autenticación deberá indicar la fecha y se podrá realizar de forma colectiva por cada pliego, siendo necesario en este caso hacer constar en cada pliego el número de firmas que contiene.

Los pliegos que reúnan las firmas recogidas serán enviados a la Junta Electoral General, que los remitirá a la Oficina del Censo Electoral para que, en el plazo de quince días, envíe a la Junta Electoral Central las certificaciones que prueben que los firmantes cumplen los requisitos para participar en la recogida de firmas, que serán contabilizadas por ésta. Si finalmente se reúnen las 500.000 firmas necesarias, la Junta Electoral Central destruirá los pliegos de las recogidas de firmas y elevará al Congreso de los Diputados una certificación que acredite el número total de firmas válidas. Entonces la Mesa del Congreso publicará la proposición y la llevará a Pleno antes de que hayan transcurrido seis meses. En caso de que se disuelvan las Cámaras, la proposición no decaerá.

Si finalmente la proposición alcanzara la tramitación parlamentaria, el Estado compensará a la Comisión Promotora por los gastos que justifique por la difusión de la proposición y la recogida de firmas<sup>28</sup>, siempre que la cuantía no exceda de la cantidad de 300.000 euros, cifra que será revisada anualmente en atención a las variaciones del Índice de Precios de Consumo.

Además de la Iniciativa Legislativa Popular del artículo 87.3., todas las comunidades autónomas tienen normas que regulan el ejercicio de la iniciativa legislativa popular en el ámbito autonómico, cumpliendo así las previsiones de los estatutos de autonomía. La iniciativa legislativa popular autonómica está referida

27 Sentencia de 10 de abril de 1995 de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

28 Sobre la compensación de los gastos derivados de las recogidas de firmas véanse las sentencias de 17 de enero de 2007 y de 16 de octubre de 2003 de la Sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, ambas referentes a iniciativas legislativas populares anteriores a la vigencia de la reforma de la ley realizada en 2006.

a la posibilidad de los ciudadanos de elevar proposiciones de ley autonómica a los parlamentos de éstas. El número de firmas y los requisitos exigidos varían dependiendo de cada comunidad autónoma.

### 3.2. RECOGIDAS DE FIRMAS PARA LA CREACIÓN DE AGRUPACIONES DE ELECTORES

La legislación electoral española reconoce la posibilidad de que un conjunto de ciudadanos participe de forma asociada y temporal en un determinado proceso electoral con el único fin de presentar una candidatura<sup>29</sup>. La presentación de la candidatura quedará avalada por las firmas de un número mínimo de electores. Las agrupaciones de electores podrán presentar candidatos o listas de candidatos siempre que no tengan por fin la continuación o sucesión de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido<sup>30</sup>. No están permitidas las candidaturas colectivas que se extiendan a más de una circunscripción, ni tampoco podrán constituirse federaciones de agrupaciones de electores, con el objetivo de que las agrupaciones de electores no se conviertan en una vía anómala para la constitución de partidos políticos.

Para la presentación de candidaturas al Congreso de los Diputados y al Senado, las agrupaciones de electores tendrán que recoger al menos la firma del 1 por ciento de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. En las elecciones autonómicas cada Estatuto de Autonomía fijará la cantidad de firmas que serán necesarias para la participación de las agrupaciones de electores, aunque suele fijarse el 1 por ciento de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. En las elecciones municipales el número de firmas requerido será el siguiente:

- a) En municipios de menos de 5.000 habitantes, al menos el 1% de los inscritos siempre que el número de firmantes sea más del doble que el de concejales a elegir.
- b) En los comprendidos entre 5.001 y 10.000 habitantes, al menos 100 firmas.
- c) En los comprendidos entre 10.001 y 50.000 habitantes, al menos 500 firmas.
- d) En los comprendidos entre 50.001 y 150.000 habitantes, al menos 1.500 firmas.

29 Para la elaboración de este apartado se ha seguido básicamente la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, y M. Á. Presno Linera, *Elecciones municipales y gobierno local*, Cizur Menor 2004, 76-80; reflejándose aquí básicamente lo relacionado con el proceso de las recogidas de firmas.

30 El artículo 44.4. fue añadido por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, con el objetivo de evitar la utilización de las agrupaciones electorales como recurso para la continuidad de partidos políticos que apoyaban a la violencia o al terrorismo.

- e) En los comprendidos entre 150.001 y 300.000 habitantes, al menos 3.000 firmas.
- f) En los comprendidos entre 300.001 y 1.000.000 de habitantes, al menos 5.000 firmas.
- g) En los demás casos, al menos 8.000 firmas.

En el caso de las elecciones europeas, será necesario recoger por lo menos 15.000 firmas para poder presentarse.

La acreditación de los firmantes que avalen la candidatura será realizada mediante acta notarial o por el Secretario de la Corporación Municipal, o quien ocupe tal plaza aunque no sea en propiedad, exigiéndose la comparecencia personal ante dichos fedatarios. Respecto de la forma mediante la cual se tendrá que realizar la autenticación de las firmas que avalan la candidatura, la Ley Electoral no prescribe ninguna forma concreta, de modo que bastará con que quien esté legalmente autorizado para ello (notario o secretario de Ayuntamiento) dé fe de la veracidad de las firmas e identidades. En caso de que esta autenticación fuera cuestionada, se tendría que acudir a la vía penal<sup>31</sup>.

Con el objetivo de que no se dé una impropia responsabilidad jurídica por la sola adhesión de terceros como avalistas de una agrupación de electores, la historia personal (política, policial y judicial) de éstos no puede suponer indicio de un caso de sucesión o continuidad de un partido político disuelto o suspendido. El avalista *de iure* no expresa nada más que el apoyo personal a que una candidatura esté presente en un determinado proceso electoral. Las firmas de aval no son objeto de publicación general o publicidad en el procedimiento electoral<sup>32</sup>.

Dado que las agrupaciones de electores se constituyen para cada proceso electoral concreto, se tendrá que proceder a una nueva recogida de firmas cada vez que se presente una candidatura a un proceso electoral. La presentación de la candidatura ante la Junta electoral deberá de ir acompañada de los documentos que acrediten que se cumple el número de firmas exigidas para la participación en las elecciones, quedando a partir de ese momento constituida la agrupación de electores con personalidad jurídica propia. En caso de que no se presente el número total de firmas que la ley marque, o si las firmas no están autenticadas, cabrá la subsanación de la irregularidad hasta el límite del plazo establecido para la presentación de candidaturas. Cada elector sólo podrá dar su firma para la creación de una sola agrupación de electores. La recogida de firmas sólo se podrá iniciar tras haber sido convocada la cita electoral para la que la agrupación de electores se presenta.

31 Sentencia del Tribunal Constitucional 81/1987, de 25 de mayo. Vid también la Sentencia del Tribunal Constitucional 87/1999, de 25 de mayo.

32 Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2005, de 31 de marzo.

El formulario de recogida de firmas será el C-5.3, que requerirá al firmante que aporte el nombre y apellidos, número de Documento Nacional de Identidad, fecha de nacimiento, municipio de inscripción en el censo y firma<sup>33</sup>.

### 3.3. RECOGIDAS DE FIRMAS COMO AVAL PARA LA PRESENTACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS A LAS ELECCIONES EUROPEAS

Para que un partido político, una coalición o una federación se puedan presentar a unas elecciones al Parlamento Europeo, bastará con que 50 cargos electos, ya sean Diputados, Senadores, Diputados españoles del Parlamento Europeo, miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o miembros de las Corporaciones Locales, den su firma como aval para la candidatura. Sin embargo, para aquellos casos en que un partido, coalición o federación no recabe los 50 apoyos de cargos electos, se prevé la posibilidad de que puedan recoger las firmas acreditadas de 15.000 electores<sup>34</sup>.

Las candidaturas que hayan sido avaladas por las firmas de electores o cargos electos irán acompañadas de los datos que acrediten la identidad de cada uno de ellos que consten en los impresos que hayan sido oficialmente aprobados para cada proceso electoral. La acreditación de las firmas ha de realizarse mediante acta notarial o por el Secretario de la Corporación Municipal, quienes darán fe de su autenticidad. No será necesaria la comparecencia de los avalistas ante el fedatario público. El fedatario municipal deberá efectuar “en primer término, el oportuno cotejo de las firmas que avalan la candidatura, para, acto seguido, dar fe de la inclusión o inscripción de los firmantes en el censo electoral del Municipio”<sup>35</sup>.

La validez de las actuaciones electorales requiere que las firmas de los electores se realicen dentro del proceso electoral, una vez se haya convocado el mismo. No será posible firmar como avalista en varias candidaturas. Tampoco será nece-

33 Vid. Real Decreto [605/1999], de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, Anexo 5, C 5.3. hoja de firmas para presentación de candidatos al Congreso de los Diputados, Senado, Concejales, Alcalde, Alcalde Pedáneo y Consejero de Cabildos por Agrupación de Electores en *Boletín Oficial del Estado*, 17 de abril de 1999, 14.430 y 14.431.

34 Para la elaboración de este apartado se ha seguido básicamente la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, especialmente lo dispuesto en el Título VI sobre disposiciones especiales para las elecciones al Parlamento Europeo; además del acuerdo de la Sesión de la Junta Electoral Central de 20 de enero de 2009 sobre “diversas consultas sobre presentación de candidaturas en elecciones al Parlamento Europeo”, reflejándose aquí básicamente lo relacionado con el proceso de las recogidas de firmas.

35 Sentencia del Tribunal Constitucional 87/1999, de 25 de mayo, sobre presentación de candidatura de una agrupación de electores y la autenticación de firmas.

sario que los electores que aporten su firma estén censados en el municipio en el que pretendan avalar con su firma la presentación de la candidatura. Una vez que la candidatura se haya presentado ante la Junta Electoral General, ésta remitirá los pliegos de las firmas recogidas a la Oficina del Censo Electoral para que efectúe las comprobaciones de verificación de la inscripción de los firmantes en el Censo Electoral.

El pliego de recogida de firmas será el EPE-5.3, que requerirá al firmante que aporte el nombre y apellidos, número de Documento Nacional de Identidad, fecha de nacimiento, municipio de inscripción en el censo y firma<sup>36</sup>. En el caso de que se opte por las firmas de los 50 cargos electos, se deberá acompañar la firma con una certificación correspondiente al órgano del que éstos formen parte en la que conste que realmente forman parte de la institución correspondiente, pudiendo cada uno avalar sólo a una candidatura.

36 Vid. Real Decreto [605/1999], de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, Anexo 5, EPE 5.3. presentación de candidaturas, 15.000 firmas electores o 50 cargos electos en *Boletín Oficial del Estado*, 17 de abril de 1999, 14.435 y 14.436.