REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

Incluye, con motivo del centenario de su fallecimiento, discurso pronunciado por Eduardo Dato Iradier el 23 de febrero de 1900 en el Congreso de los Diputados (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, número 137). (Se acompaña del «Estudio preliminar», de Carlos Seco Serrano, extraído del libro *Eduardo Dato. Discursos parlamentarios*)

nº 110

Primer semestre 2021

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

110

Primer semestre 2021

La *Revista de las Cortes Generales* ha obtenido la certificación de excelencia por la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT). Al mismo tiempo, está indexada, indizada y recolectada por varios de los principales índices, bases de datos, repertorios y recolectores nacionales e internacionales, cumpliendo sus estándares de interoperabilidad y calidad editorial, como DOAJ (Directory of Open Access Journal), Latindex 2.0, OpenAIRE, MIAR, RECOLECTA, Dialnet, ERIHPLUS, Google Académico, ISOC, IN-RECJ, RESH y Dulcinea.

Los números anteriores de la Revista pueden consultarse en su página web:
https://revista.cortesgenerales.es/rcg

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el sistema empleado –mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

Los contenidos de la Revista de las Cortes Generales están disponibles en acceso abierto en http://revista.cortesgenerales.es

El Congreso de los Diputados no se identifica necesariamente con los contenidos y las opiniones sostenidas en esta publicación, sino que éstos recaen única y exclusivamente en los autores.

SUSCRIPCIONES:
Congreso de los Diputados
Secretaría General. Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, (Departamento de Publicaciones)
Floridablanca, s/n – 28071 Madrid
Teléf.: 91 390 68 21 – Fax: 91 429 27 89
E-mail: dpto.publicaciones@congreso.es

PRECIOS AÑO 2021 (CON IVA)

Suscripción anual en papel (2 núms.)	Número suelto en papel
52 €	31 €

© Publicaciones del Congreso de los Diputados
Depósito legal: M-11.707-1984
ISSN: 0213-0130
ISSNe: 2659-9678
DOI: 1033426/rcg/2021/110
Impreso en Gráficas Muriel, S.A.

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES
EQUIPO EDITORIAL

Presidenta:

Meritxell Batet Lamaña

Vicepresidenta:

María Pilar Llop Cuenca

Consejo de Honor:

Juan José Laborda Martín
Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde
Juan Ignacio Barrero Valverde
Esperanza Aguirre Gil de Biedma
Luisa Fernanda Rudi Úbeda
Francisco Javier Rojo García
José Bono Martínez
Jesús María Posada Moreno
Pío García-Escudero Márquez
Patxi López Álvarez
Ana María Pastor Julián
Manuel Cruz Rodríguez

Consejo Asesor:

Manuel Alba Navarro
Cortes Generales

Ricardo Alonso García
Universidad Complutense de Madrid

José Álvarez Junco
Universidad Complutense de Madrid

Óscar Alzaga Villaamil
UNED

Manuel Aragón Reyes
Universidad Autónoma de Madrid

José Manuel M. Araújo
Asssembleia da República

Alberto Arce Janáriz
Junta General del Principado de Asturias

Alberto Arce Janáriz
Junta General del Principado de Asturias

Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa
Cortes Generales

Francisco José Bastida Freijedo
Universidad de Oviedo

Paloma Biglino Campos
Universidad de Valladolid

Roberto Luis Blanco Valdés
Universidad de Santiago de Compostela

Gregorio Cámara Villar
Universidad de Granada

Victoria Camps Cervera
Consejo de Estado / Universidad Autónoma de Barcelona

Raúl Leopoldo Canosa Usera
Universidad Complutense de Madrid

Ana María Carmona Contreras
Universidad de Sevilla

Marc Carrillo López
Universitat Pompeu Fabra

Manuel Cavero Gómez
Cortes Generales

Luis María Cazorla Prieto
Cortes Generales / Universidad Rey Juan Carlos

Ricardo Chueca Rodríguez
Universidad de La Rioja

Adela Cortina Orts
Universidad de Valencia

Pedro Cruz Villalón
Universidad Autónoma de Madrid

Alberto Dalla Vía
Cámara Nacional Electoral de la República Argentina

Francesc de Carreras Serra
Universidad Autónoma de Barcelona

Jorge de Esteban Alonso
Universidad Complutense de Madrid

Carmen de Grado Sanz
Registro Mercantil de Madrid

Antonio del Moral García
Tribunal Supremo

Irene Delgado Sotillos
UNED

Alfonso D'Oliveira Martíns
Universidad Lusíada

Ascensión Elvira Perales
Universidad Carlos III de Madrid

Tomás Ramón Fernández Rodríguez
Universidad Complutense de Madrid

Francisco Fernández Segado
Universidad Complutense de Madrid

Manuel Fernández-Fontecha Torres
Cortes Generales

Alfonso Fernández-Miranda Campoamor
Universidad Complutense de Madrid

Teresa Freixes Sanjuán
Universidad Autónoma de Barcelona

Juan Pablo Fusi Aizpurúa
Universidad Complutense de Madrid

Javier García Fernández
Universidad Complutense de Madrid

Francisco Javier García Roca
Universidad Complutense de Madrid

Piedad García-Escudero Márquez
Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid

Yolanda Gómez Sánchez
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales / UNED

Alfonso Guerra González
Diputado constituyente

Carlos Gutiérrez Vicén
Cortes Generales

Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos
Consejo de Estado

Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón
Ponente constitucional / Consejo de Estado

César Landa Arroyo
Pontificia Universidad Católica del Perú

Miguel Landeros Perkic
Cámara de Diputados de Chile

Francisco Javier Laporta San Miguel
Universidad Autónoma de Madrid

Juan José Lavilla Rubira
Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid

Diego López Garrido
Cortes Generales / Universidad de Castilla-La Mancha

Luis López Guerra
Universidad Carlos III de Madrid

Araceli Mangas Martín
Universidad Complutense de Madrid

Miguel Martínez Cuadrado
Universidad Complutense de Madrid

José Pedro Montero Gómez
Cámara de Senadores de Uruguay

José Antonio Moreno Ara
Cortes Generales

Humberto Nogueira Alcalá
Universidad de Talca

Benigno Pendás García
Cortes Generales / Universidad CEU San Pablo

Juan José Pérez Dobón
Cortes Generales

Pablo Pérez Tremps
Universidad Carlos III de Madrid

Elisa Pérez Vera
Consejo de Estado / UNED

Nicolás Pérez-Serrano y Jaúregui
Cortes Generales

Manuel Pulido Quecedo
Parlamento de Navarra / Universidad de Navarra

Artemi Vicente Rallo Lombarte
Universidad Jaume I

Emilio Andrés Recoder de Casso
Cortes Generales

Fernando Rey Martínez
Universidad de Valladolid

María Rosa Ripollés Serrano
Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid

Miquel Roca i Junyent
Ponente constitucional

Roberto Romboli
Universitá di Pisa

Fernando Sainz Moreno
Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid

Ángel José Sánchez Navarro
Universidad Complutense de Madrid

Juan Alfonso Santamaría Pastor
Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid

Mercedes Senén Hernández
Cortes Generales

José Manuel Serrano Alberca
Cortes Generales

Juan José Solozabal Echevarría
Universidad Autónoma de Madrid

Antonio Torres del Moral
UNED

José Andrés Torres Mora
Universidad Complutense de Madrid

Diego Valadés Ríos
Universidad Nacional Autónoma de México

Fernando Vallespín Oña
Universidad Autónoma de Madrid

Carlos José Vidal Prado
UNED

Consejo de Redacción:

Elviro Aranda Álvarez (*Universidad Carlos III de Madrid),* Eugenio de Santos Canalejo (*Cortes Generales)*, Laura Díez Herrero *(Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación [Ministerio de Hacienda] / Cortes de Castilla y León)*, Pablo García Mexía (*Cortes Generales* / *Universidad Autónoma de Madrid)*, Esther González Hernández *(Universidad Rey Juan Carlos)*, Sylvia Martí Sánchez (*Cortes Generales / Universidad Francisco de Vitoria),* Paloma Martínez Santa María (*Cortes Generales),* Fabio Antonio Pascua Mateo (*Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid),* Pedro José Peña Jiménez *(Cortes Generales / Universidad Autónoma de Madrid),* Tatiana Recoder Vallina *(Asamblea de Madrid / Universidad Carlos III de Madrid),* José Tudela Aranda (*Cortes de Aragón / Universidad de Zaragoza*).

Director:

Carlos Gutiérrez Vicén
Letrado Mayor de las Cortes Generales y Secretario General del Congreso de los Diputados

Subdirector:

Manuel Cavero Gómez
Letrado Mayor-Secretario General del Senado

Directora de Redacción:

Blanca Hernández Oliver *(Directora de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados)*

Secretaría Técnico-Administrativa:

Departamento de Publicaciones No Oficiales
Servicios Administrativos de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones
(revistacortes@congreso.es)

ÍNDICE

I. CLÁSICOS DE LA DEMOCRACIA

Discurso pronunciado por Eduardo Dato Iradier el 23 de febrero de 1900 en el Congreso de los Diputados (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, número 137).
(Incluye el «Estudio preliminar», de Carlos Seco Serrano, extraído del libro Eduardo Dato. Discursos parlamentarios*)* *19*
Eduardo Dato Iradier

II. ARTÍCULOS

Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo *65*
Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa

Corrección política, sociedad civil y poderes *97*
Darío Villanueva

Hacia el fiscal investigador: un recorrido histórico *133*
Eduardo Torres-Dulce Lifante

Simbología de la Transición democrática española: un difícil consenso *163*
Juan Francisco Fuentes

Génesis y desarrollo de los derechos digitales *197*
Moisés Barrio Andrés

¿Existe el lobby *ciudadano? Una experiencia de participación en el Congreso de los Diputados* *235*
Rafael Rubio Núñez
Luis Marañón Martín
Miguel Ángel Gonzalo Rozas

El papel del Parlamento en la gestión ordinaria de riesgos. Un análisis a la luz del «principio de precaución» 273
Borja Sánchez Barroso

Reflexiones sobre el llamado lenguaje inclusivo en la Administración parlamentaria. Herramientas y recomendaciones para la redacción de textos no sexistas 325
María Luisa Valls Alguacil

El sabio oye consejos: la función consultiva de las Reales Academias en la actividad parlamentaria 363
Virginia Ramírez Martín

El agenda setting *legislativo español entre 1979 y 2015* 395
Manuel Sánchez de Dios

III. RECENSIONES Y SEMBLANZAS

MATIA PORTILLA, F. J. y LÓPEZ DE LA FUENTE, G. (2019). De la intimidad a la vida privada y familiar. Un derecho en construcción. *Valencia: Tirant lo Blanch* 425
Ana Carmona Contreras

RALLO LOMBARTE, A. (2020). Investiduras fallidas y Constitución ignota (2015-2020). *Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* 437
Joan Navarro

RUIZ ROBLEDO, A. (2020). La mirada de Argos. Pequeño tratado constitucional de política española. *Madrid: Reus* 443
Alfonso Cuenca Miranda

GARROTE DE MARCOS, M. (2020). El sistema electoral español. Memoria, balance y cambio. *Madrid: Marcial Pons* 451
Ángel J. Sánchez Navarro

ARNALDO ALCUBILLA, E. y CANOSA USERA, R. (2020). El derecho constitucional ante el COVID 19. Las diferentes respuestas en el ámbito comparado. *Madrid: Cardenal Cisneros y Wolters Kluwer* 459

Pablo Pendás Prieto

IV. INFORMES Y JURISPRUDENCIA PARLAMENTARIA COMENTADA

Nota sobre la conformidad a derecho del acuerdo adoptado por la Mesa del Senado en su reunión del día 17 de marzo de 2020, relativo a la limitación de la convocatoria de sesiones del Pleno y de las Comisiones del Senado durante el estado de alarma 469

Secretaría General del Senado

Madrid no es país para «cuneros». Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/2021, de 15 de abril. Recurso de amparo núm. 2117-2021. (BOE núm. 119, de 19 de mayo de 2021) 483

María Garrote de Marcos

Empleo de lenguas españolas no oficiales en Parlamentos autonómicos. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 75/2021, de 18 de marzo. Recurso de inconstitucionalidad núm. 4911-2020. (BOE núm. 97, de 23 de abril de 2021) 499

Alejandro Rastrollo Ripollés

Principios de legalidad penal (taxatividad) y seguridad jurídica: constitucionalidad del precepto legal que tipifica como infracción el incumplimiento de todas las normas obligatorias de la ley que no sean constitutivas de delito. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2021, de 28 de enero. Cuestión de inconstitucionalidad núm. 1478-2020. (BOE núm. 46, de 23 de febrero de 2021) 509

Manuel Alba Navarro

La vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas de los parlamentarios como consecuencia de la no convocatoria de sesiones o la no inclusión de nuevos puntos en sus órdenes del día. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 173/2020, de 19 de noviembre. Recurso de amparo núm. 5084-2017. (BOE núm. 332, de 22 de diciembre de 2020) *521*
Luis Molina Moreno

Instrucciones para los autores (español) *531*
Instrucciones para los autores (inglés) *539*
Listado de colaboradores *547*

INDEX

I. CLASSICS OF DEMOCRACY

Speech delivered by Eduardo Dato Iradier on 23 February 1900 in the Congress of Deputies (Sessions Diary of Congress of Deputies, number 137).
(*Includes the "Preliminary Study", by Carlos Seco Serrano, extracted from the book* Eduardo Dato. Discursos Parlamentarios) *19*
Eduardo Dato Iradier

II. ARTICLES

A claim to the Law and consequent demands on the Legislator of our time *65*
ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa

Political correctness, civil society and Public Powers *97*
Darío Villanueva Prieto

Towards the investigating prosecutor: a historical Overview *133*
Eduardo Torres-Dulce Lifante

Symbolism of the democratic Transition in Spain: a difficult consensus *163*
Juan Francisco Fuentes

Origin and development of digital rights *197*
Moisés Barrio Andrés

Is there a citizen lobby? A case of participation in the Spanish Congress of Deputies *235*
Rafael Rubio Núñez
Luis Marañón Martín
Miguel Ángel Gonzalo Rozas

The role of Parliament in ordinary risk management. A legal analysis in light of the "precautionary principle" 273
Borja Sánchez Barroso

Reflections on the so-called inclusive language in the parliamentary Administration. Tools and recommendations for writing non-sexist texts 325
María Luisa Valls Alguacil

Wise hears advice: consultative function of the Royal Academies in Parliamentary works 363
Virginia Ramírez Martín

The legislative agenda setting in Spain from 1979 to 2015 395
Manuel Sánchez de Dios

III. REVIEWS AND BRIEF BIOGRAPHIES

MATIA PORTILLA, F. J. y LÓPEZ DE LA FUENTE, G. (2019). De la intimidad a la vida privada y familiar. Un derecho en construcción. *Valencia: Tirant lo Blanch* 425
Ana Carmona Contreras

RALLO LOMBARTE, A. (2020). Investiduras fallidas y Constitución ignota (2015-2020). *Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* 437
Joan Navarro

RUIZ ROBLEDO, A. (2020). La mirada de Argos. Pequeño tratado constitucional de política española. *Madrid: Reus* 443
Alfonso Cuenca Miranda

GARROTE DE MARCOS, M. (2020). El sistema electoral español. Memoria, balance y cambio. *Madrid: Marcial Pons* 451
Ángel J. Sánchez Navarro

ARNALDO ALCUBILLA, E. y CANOSA USERA, R. (2020). El derecho constitucional ante el COVID 19. Las diferentes respuestas en el ámbito comparado. *Madrid: Cardenal Cisneros y Wolters Kluwer* 459

Pablo Pendás Prieto

IV. REPORTS AND PARLIAMENTARY CASE LAW WITH COMMENTARIES

Note on the legal conformity of the agreement adopted by the Senate Bureau at its meeting of 17 march 2020, relating to the limitation of the call for Plenary Sessions and Senate Committees during the state of alarm 469

Secretaría General del Senado

Madrid is no country for "carpetbaggers". Commentary on the Constitutional Court Judgment 76/2021, of April 15. Concerning the appeal for legal protection num. 2117-2021. (BOE num. 119, of May 19, 2021) 483

María Garrote de Marcos

Use of non-official Spanish languages in regional Parliaments. Commentary on the Constitutional Court Judgment 75/2021, of March 18, concerning appeal of unconstitutionality num. 4911-2020. (BOE num. 97, of April 23, 2021) 499

Alejandro Rastrollo Ripollés

Penal rule of Law (principle of specificity) principle of legal certainty; constitutionality of a rule that considers as a breach the violation of compulsory rules laid down by electoral act that is not a criminal offence. Commentary on the Constitutional Court Judgment 14/2021, of January 28. Concerning the question of unconstitutionality num. 1478-2020. (BOE num. 46, of February 23, 2021) 509

Manuel Alba Navarro

The violation of parliamentary representation rights of MP's because of not meeting convoking or not including items at the agenda. Commentary on the Constitutional Court Judgment 173/2020, of November 19. Concerning the appeal for legal protection num. 5084-2017. (BOE num. 332, of December 22, 2020) *521*
Luis Molina Moreno

Instructions for the authors (Spanish) *531*
Instructions for the authors (English) *539*
List of collaborators *547*

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

I

Clásicos de la democracia

Classics of Democracy

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 19-62
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1581

DISCURSO PRONUNCIADO POR EDUARDO DATO IRADIER EL 23 DE FEBRERO DE 1900 EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, NÚMERO 137) (INCLUYE EL «ESTUDIO PRELIMINAR», DE CARLOS SECO SERRANO, EXTRAÍDO DEL LIBRO *EDUARDO DATO. DISCURSOS PARLAMENTARIOS*)

SPEECH DELIVERED BY EDUARDO DATO IRADIER ON 23 FEBRUARY 1900 IN THE CONGRESS OF DEPUTIES (SESSIONS DIARY OF CONGRESS OF DEPUTIES, NUMBER 137)

(INCLUDES THE "PRELIMINARY STUDY", BY CARLOS SECO SERRANO, EXTRACTED FROM THE BOOK *EDUARDO DATO. DISCURSOS PARLAMENTARIOS*)

Eduardo Dato Iradier

Tras los cien años transcurridos desde la muerte de Eduardo Dato podemos constatar la huella indeleble que nos dejó este personaje, como reformista social y como estadista.

Nacido en La Coruña en 1856, será sin embargo Madrid la ciudad en la que transcurrirá la mayor parte de su vida. Sus estudios de Derecho y su experiencia en este campo le servirían de base para su carrera política y sobre todo para la elaboración de sus leyes sociales.

Será en 1892 cuando su perfil de jurista y político empieza a abrirse paso con decisión, y será también cuando dentro del partido conservador empieza a gestarse un núcleo de disidencia liderado por Silvela y al que se alinean Dato y Fernández Villaverde. No hay que olvidar el respeto y admiración de Dato hacía Silvela, al que siempre consideró su mentor y su maestro.

Este grupo disidente encontraría años más tarde, tras el asesinato de Cánovas, en 1897, y la gran crisis de 1898, la oportunidad de llevar a cabo los principios inspiradores de su política.

En efecto, será en el filo entre el viejo y el nuevo siglo, en la legislatura 1899-1900, cuando Francisco Silvela se hace cargo del Consejo de Ministros y nombra a Eduardo Dato ministro de la Gobernación. Este será el momento en el que ambos personajes emprenden la tarea de llevar a cabo una legislación social en el marco de un Gobierno conservador. No era una tarea fácil, teniendo en cuenta las tendencias liberales, recelosas de cualquier tipo de intervencionismo, y un empresariado defensor de las libertades individuales en el contrato de trabajo.

Hay que situarse también en el contexto internacional donde existía, desde hacía años, un amplio debate social, cultural y político acerca del papel que debían representar los poderes públicos en la relación entre capital y trabajo, y que el intervencionismo del Estado era, en este sentido, objeto de gran controversia.

1900 será, pues, un año clave al aprobarse dos leyes que significaban una clara implicación del Estado en la llamada "cuestión social": la Ley de accidentes de trabajo en los establecimientos mercantiles e industriales, de 26 de enero de 1900, y la que regulaba el trabajo de las mujeres y los niños en los establecimientos industriales y mercantiles, de 13 de marzo de 1900. Ambas leyes deben su autoría a Eduardo Dato, quien como ministro de la Gobernación, presentó a las Cortes los correspondientes proyectos.

En los expedientes originales conservados en el Archivo del Congreso de los Diputados consta la exposición de motivos que acompaña a cada uno de estos proyectos. Un documento que constituye por sí solo un amplio y razonado alegato sobre la necesidad y oportunidad de estas leyes y la mediación del Estado.

Así, en la exposición de motivos del Proyecto de ley sobre accidentes laborales leemos lo siguiente:

> ningún aspecto de más vital interés ofrece la situación del obrero en la industria moderna, que el que se relaciona con los accidentes a que constantemente se halla expuesto al utilizar los poderosos auxiliares que presta a la producción el no interrumpido adelanto de la Mecánica, la Física y la Química. No era posible cerrar los ojos al espectáculo frecuente de seres humanos heridos, mutilados o deshechos por la fuerza incontrastable de las máquinas o el poder expansivo y deletéreo de sustancias aún más potentes y peligrosas […].

Menos extensa es la exposición de motivos que acompaña al proyecto de ley sobre el trabajo de mujeres y niños, si bien se resalta en ella el papel de la Comisión de Reformas Sociales en la consulta y elaboración del proyecto y la urgente necesidad de atender, mediante la legislación laboral, a los sectores más vulnerables, que empujados por el infortunio o la falta de recursos han de buscar su subsistencia.

Al mismo tiempo que estos dos proyectos de ley, Dato presentó también el referido al descanso dominical, que si bien no llegó a debatirse en el Congreso obedece al mismo espíritu reformista, pues "el Gobierno de S.M. ha entendido que es llegada la hora de convertir en materia legislativa asuntos de tan notable y universal interés como los son las reformas sociales que forman parte esencial de su programa", según dice la exposición de motivos.

En la sesión de 17 de enero de 1900, al debatirse en la Cámara el Proyecto de ley sobre accidentes laborales, el propio Dato reconocía ciertas limitaciones en su contenido: "hemos traído este proyecto de ley como un principio, como un ensayo de legislación […] sin perjuicio de sucesivos perfeccionamientos".

Sin embargo, pese a este tímido valor de principio y a un marco legislativo prudente, equilibrado y posibilista, estas leyes de 1900 supusieron una gran transformación en las complejas relaciones entre capital y trabajo, regidas hasta entonces por lo que se consideraba como libertad de contrato.

Ni su filiación al conservadurismo ni su creencia en la propiedad privada fueron un obstáculo para que Dato se erigiera en un firme defensor del papel mediador del Estado para paliar los desequilibrios sociales.

En 1904, en el debate sobre el descanso dominical, Dato definía así la ideología que lo inspiraba:

> Yo no soy socialista, ni individualista, yo soy intervencionista" […] el Estado tiene, no ya el derecho, sino el deber de intervenir en las cuestiones obreras y el deber de intervenir en la dirección de mejorar, en cuanto sus medios lo consientan, y no más allá del límite de lo necesario y lo posible, la condición de las clases trabajadoras.

Lo cierto es que su legislación posibilista, "no más allá del límite de lo necesario", fue bien acogida por buena parte de esas clases trabajadoras, no así por parte del empresariado.

Su espíritu reformista, siempre atento a las cuestiones sociales, le llevó a crear en 1820 el Ministerio de Trabajo, siendo, por tercera vez, presidente del Consejo de Ministros. La muerte de Dato, acaecida diez meses más tarde, nos obliga a considerar la creación de este ministerio como la culminación de su trayectoria, la de un político conservador que supo comprometerse con la justicia social

El asesinato de Eduardo Dato, acaecido el 8 de marzo de 1921, supuso una gran conmoción social y política. Al día siguiente, el Congreso de los Diputados se reunió en Pleno para tomar constancia de lo sucedido. Su presidente, José Sánchez Guerra, tomó la palabra para conducir la oración parlamentaria en honor de Eduardo Dato en uno de los más emotivos discursos que ha registrado el *Diario de Sesiones*. El presidente narra así los terribles minutos ante el cadáver:

> Fueron esas caricias [las de su esposa y sus hijas] a buscarle en aquella cama de la Casa de Socorro donde hubo de ser llevado, donde exhaló el último suspiro, y yo, que presencié emocionado aquella trágica escena inolvidable, no pude convencerme hasta entonces de la certeza horrenda de lo irremediable, porque sólo viendo al Sr. Dato insensible ante aquellas caricias, que eran la ilusión de su espíritu y el premio a todos sus esfuerzos, y sordo ante aquellas voces angustiadas y angustiosas, pudo penetrar en mí la triste realidad de su muerte.

El Archivo del Congreso de los Diputados conserva, dentro del expediente dedicado al duelo y honras fúnebres del expresidente Dato, una buena muestra de los muchos telegramas, telefonemas y cartas de pésame recibidas. Fueron tantos que, además de traducirse y ser "oídos con reconocimiento" los procedentes de las Cámaras Legislativas de otros países, hubo de redactarse una relación de todos los testimonios de duelo recibidos, pues durante varios días el Congreso, por cauce de su presidente, estuvo recogiendo el sentimiento y la repulsa por el atentado que nacían espontáneamente fuera y dentro de España.

Casi de forma inmediata, esta corriente de sentimiento cristaliza en diversas iniciativas públicas para recordar su figura y su obra; por ello Álava, su distrito electoral, inauguró una escultura en su memoria en 1925, y el Congreso de los Diputados también decidió honrarle entre las paredes de su sede. Así, en la sesión del 29 de marzo de 1921, se aprueba por unanimidad una proposición por la que se

pide que el nombre de Dato se inscriba en una de las lápidas del salón de sesiones, "en recuerdo de su vida y en homenaje a su muerte". Y en efecto, su nombre estuvo presente en el hemiciclo hasta las obras realizadas en 1942.

Sin embargo, nos quedan otros testimonios gráficos de su presencia en la Cámara, como su retrato en la galería de presidentes del Congreso, o el cuadro de Asterio Mañanós, *Lectura de un Proyecto de Ley*, donde claramente se le distingue en su cargo de presidente, una labor que siempre desempeño con afán de concordia y respeto.

El 11 de junio de 1922, Dato recibirá otro honor póstumo: sus restos mortales serán trasladados al Panteón de Hombres Ilustres anejo a la Basílica de Atocha cuando se decide que esa debe ser, en compañía de otros grandes hombres de Estado, su morada definitiva.

Son muchos los estudios que nos han hablado de su trayectoria y de la profunda huella dejada en el tiempo, pero no pueden dar la medida de su influencia en sus contemporáneos y tampoco cómo era visto por ellos.

En 1978, en su discurso de ingreso como académico de número de la Real Academia de la Historia, Carlos Seco Serrano ya proponía mirar con otros ojos a Eduardo Dato, vencer las resistencias historiográficas que habían abordado a este y a otros personajes de la segunda etapa de la Restauración, a los que había juzgado de manera demasiado uniforme, sin atender a matices, llena de lugares comunes y, en muchos casos, falta de profundidad.

Podríamos decir que, en 1978, el profesor Seco rasga el velo, y lo hace tras haber revisado el interesante y prolijo archivo personal que la familia Dato había depositado en la Real Academia de la Historia. También serán interesantes las aproximaciones biográficas de Herrero de Miñón, contribuyendo a matizar algunas visiones de trazo grueso; por ejemplo, la frase acuñada por Melchor Fernández Almagro: "Andando de puntillas, aprendió Dato a llegar lejos…", puede perder su carga peyorativa y apreciar, por el contrario, el talante moderado y equilibrado de un Eduardo Dato que huía del estrépito y que se mantuvo fiel a unos ideales que logró llevar a la práctica.

Del Dato orador, Azorín nos presenta algunos apuntes:

> Ya está aquí el Sr. Dato; es decir, ya está aquí el hombre correcto, hábil, cauto, sencillo en la apariencia y complejo en el fondo […]. Y

> el Sr. Dato ha terminado. Simplicidad y discreción: he aquí las dos cualidades características de un espíritu sutil, aristocrático.

Su exquisitez en las maneras era corroborada por casi todos los contemporáneos que tuvieron trato con él. Manuel Bueno, escritor, amigo y compañero de filas del político, lo plasma así en una carta que le dirige:

> Usted es, como Silvela, un producto de la cultura cosmopolita, saturado de todas las savias doctrinales modernas, lleno de comprensión y de indulgencia, y con una agilidad de adaptación a las teorías de ahora, que un político a la usanza clásica española no podría comprender. […] Usted, don Eduardo, es un gran comprensivo y, como todos los grandes comprensivos, un gran bondadoso.

Emilia Pardo Bazán en 1910 le escribe: "Es V. el más bueno de los amigos, y un político cultísimo y que sabe distinguir. Yo le profeso a V. un afecto verdadero y creciente, a V. y a los suyos, todos tan encantadores".

Dato era un hombre en el que cabían otros muchos, un hombre hecho de contrastes, pero cuya trayectoria vital y política merecen hoy, un siglo después de su asesinato, la reivindicación templada y justa que hizo de él Amós Salvador al contestar a su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas:

> Pertenece a aquella categoría de personas a quienes el lenguaje vulgar distingue con el calificativo exactísimo e irremplazable de equilibrados. Y cuando se dice, de quien quiera que sea, que es un hombre equilibrado, se hace de él, en una sola palabra, un grandísimo elogio.

El Archivo del Congreso de los Diputados

DISCURSO PRONUNCIADO EL 23 DE FEBRERO DE 1900 EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, NÚMERO 137)

Eduardo DATO IRADIER
Ministro de la Gobernación
(La Coruña, 1856-Madrid, 1921)

El Sr. Ministro de la GOBERNACIÓN (Dato):

Permitidme, Sres. Diputados, que moleste por breves momentos vuestra atención, recogiendo algunas de las observaciones que expuso en su elocuente y magistral discurso mi respetable amigo particular el Sr. Azcárate cuando impugnaba el dictamen de la Comisión sobre el proyecto de ley regulando el trabajo de las mujeres y los niños, pues si bien ese discurso, en su parte doctrinal y en su parte general, fue contestado con gran elocuencia por el digno presidente de la Comisión Sr. Marqués del Vadillo, a mí me corresponde hacer indicaciones quo expliquen el pensamiento del Gobierno y la situación que ocupa con relación al dictamen impugnado por el Sr. Azcárate.

Siguiendo el partido conservador el camino que trazara el que fue su ilustre e inolvidable jefe señor Cánovas del Castillo, e inspirándose en las iniciativas de un proyecto de ley presentado por hombres tan eminentes y competentes en este linaje de cuestiones como el Sr. Moret, el Sr. Aguilera y el señor Capdepón, creyó que había llegado el momento de cumplir, respecto de las reformas sociales, su programa, que tiende a mejorar la situación de las clases obreras, ya que toda reforma social tiene por base exclusiva y única la condición del individuo.

A mejorar esa condición de la clase obrera, en estos momentos en que da, como nunca, ejemplo de su cordura; en que no tiene planteada cuestión alguna que pueda menoscabar la libertad de nuestras

deliberaciones o hacer sospechosas de interesadas las soluciones del Gobierno, tienden los proyectos que hasta ahora han sido presentados. Las Cámaras se apresuraron a aprobar el de los accidentes del trabajo. Pendiente de su aprobación se encuentra el del descanso dominical, y pendiente de vuestra deliberación ahora y pronto de vuestro voto, este importantísimo que se refiere al trabajo de las mujeres y al de los niños.

Yo entiendo que no hay nada más eficaz para atajar los progresos del socialismo, ya en sus manifestaciones colectivistas, ya en sus manifestaciones anarquistas, que atender, en la medida en que los Gobiernos y los Parlamentos deben hacerlo, a lo que tienen de legítimas las aspiraciones de la clase obrera. Yo creo con el Sr. Azcárate, que sin atacar a la libertad de contratación, base fundamental del derecho civil, debe llegar la acción del Estado a proteger, no sólo a los débiles, no sólo a los menores, sino también a los mayores de edad, que, al fin y al cabo, el derecho real de dominio es un derecho amplísimo, en el que cabe, como decían con fórmula concreta los jurisconsultos romanos, el *ius utendi et abutendi*, y, sin embargo, ese derecho de dominio tiene en la esfera de nuestra legislación civil, y las ha tenido siempre, aun en los tiempos del derecho romano, limitaciones que nacen de necesidades ajenas a la conveniencia de las personas, de algo que no puede someterse ni a la libertad de contratación, ni a la amplitud de derechos que se otorga al dueño.

En esta materia, como indicaba ya con gran acierto el Sr. Azcárate, coincidiendo en absoluto en este punto con el Sr. Marqués del Vadillo, es necesario que el Estado extienda su protección, no sólo a la mujer y al niño, sino también al obrero mayor de edad, y a esa tendencia responde, en mi sentir, el dictamen de esta Comisión, con ventaja, en cuanto a ese extremo, sobre el proyecto presentado por el Gobierno.

La Comisión, al establecer para una fecha próxima y como tipo máximo de horas de trabajo la jornada de once horas, hace indudablemente, en mi opinión, un beneficio de importancia a la clase obrera. Sabe perfectamente el Sr. Azcárate, lo saben todos los Sres. Diputados, lo sabe todo el mundo, que, es una aspiración general de las clases trabajadoras la jornada de ocho horas, a la cual no se ha llegado en otros países, ni es posible llegar en el nuestro teniendo en cuenta, entre otras cosas, que yo no he de examinar en este momento

las condiciones de nuestra industria, que por ser naciente no tiene aquel poder, aquella resistencia que alcanzan las de otros países, por ejemplo, la industria alemana, la francesa, la inglesa y la de los Estados Unidos.

Debemos legislar teniendo en cuenta, no las ideas abstractas propias de las discusiones académicas, sino las condiciones de realidad del país a que han de aplicarse las leyes; y al conformarse a este criterio entiendo que la Comisión, respondiendo al sentido del proyecto de ley presentado por el actual Gobierno, hace en beneficio de la clase obrera algo que, si no dentro del Parlamento, tendrá fuera de este recinto eco dilatadísimo, y será seguramente agradecido por esas clases.

También cuando se legisla sobre esta materia, ha de procurarse evitar el riesgo de que las leyes de protección que se trate de llevar a nuestro derecho positivo se conviertan en leyes perjudiciales de los intereses para cuyo amparo se dictan, y el temor de que así sucediera en España, y la indicación de lo que ha ocurrido en algún otro país, revelado y puesto de manifiesto en ciertos debates parlamentarios, en importantes trabajos científicos y hasta en artículos de revistas y de periódicos, me ha hecho a mi llevar un sentido y un propósito de transacción y de avenencia al seno de esta Comisión.

Tuve ya el honor de decir en la otra Cámara, cuando se presentó el primero de los proyectos de reformas sociales, que no venían estas cuestiones al Parlamento como políticas y de disciplina de partido; que venían y vienen como cuestiones en las cuales el Gobierno no hace otra cosa que traer aquí una ponencia con el propósito, con el deseo sincero de que la obra suya sea mejorada y perfeccionada por la Cámara. En este sentido, al discutirse anteriores proyectos, fuera de aquí y aquí, se han admitido enmiendas que acreditan la sinceridad del propósito del Gabinete actual. El mismo dictamen que se está discutiendo es el resultado de transacciones en que entró la Comisión, primero al discutirlo en su seno, y después al tener la bondad de comunicar su pensamiento al Ministro de la Gobernación y de oír las observaciones que tuve la honra de exponerle.

El temor de que el proyecto del Gobierno en la práctica produjese el inconveniente de que perdiera el trabajo por el momento en importantes fabricas una gran parte de los obreros, niños y mujeres

que en ellas obtienen su sustento, me decidió a manifestar a la Comisión que no tendría inconveniente en reducir la protección a menores límites, a cambio de otras concesiones que la Comisión se mostraba dispuesta a hacer, y que realmente hizo.

Yo agradezco profundamente al Sr. Azcárate, al Sr. Cedrún de la Pedraja, al Sr. Sedó y al Sr. Ferret y Vidal, las benévolas frases que tuvieron la bondad de dirigir elogiando mi modesta iniciativa en estas cuestiones de las reformas sociales, en las cuales yo no he puesto otra cosa que mi buena voluntad y el deseo vehemente de que la población obrera obtenga de Parlamentos y de Gobiernos aquellas ventajas a que es acreedora.

Es necesario que los obreros se acostumbren a distinguir entre aquellos que realmente les sirven y aquellos otros que tratan de servirse de ellos, y pongan su confianza y tengan fe completa en que sus aspiraciones, en cuanto sean legítimas, por Gobiernos y Parlamentos han de ser atendidas.

No pretendemos llegar con estos proyectos de reformas sociales a la perfección. Vienen aquí como un comienzo de legislación para que tomen carta de naturaleza en nuestro derecho positivo, seguros como estamos de que después, otros Gobiernos y otros Parlamentos, mejorarán nuestra obra cuando en la piedra de toque de la experiencia se acrediten sus imperfecciones. Tan modesta es, Sr. Azcárate, nuestra aspiración; tan leal y sincero nuestro propósito de que el pensamiento del Gobierno y aun el dictamen mismo de la Comisión sean mejorados con las indicaciones que deben recogerse del debate. En este punto no ha de hacer el Gobierno de esta cuestión cuestión de Gabinete. Es más; si el Gobierno hubiera de poner en asuntos de esta clase algo de amor propio, que no lo pondrá, naturalmente se sentiría más halagado cuando se elogiara su proyecto que cuando se elogiara el dictamen de la Comisión, puesto que al cabo el proyecto es suyo y el dictamen es de la Comisión; pero yo debo confesar lealmente, al Sr. Azcárate que no ha venido aquí ese dictamen sino por e1 resultado de la transacción a que se refería el Sr. Marqués del Vadillo en su elocuentísimo discurso, y después de haber contado la Comisión con mi asentimiento.

Representa, pues, el dictamen una transacción ante la realidad. ¿Cree el Sr. Azcárate y creen otros Sres. Diputados que ha ido demasiado lejos la Comisión y también el Gobierno al aceptar esa

transacción? Pues abierto tienen el camino de las modificaciones del dictamen, porque como indicaba al principio, no es esta cuestión de las que se relacionan para nada con la política, ni siquiera con lo que pudiéramos llamar amor propio del Gobierno, y yo soy el primero que está dispuesto a admitir todo lo que honradamente entienda que puede mejorar el pensamiento del Gobierno y la obra misma de la Comisión.

Pero vamos a la labor del Sr. Azcárate, que por corresponder al Gobierno no fue tratada por el señor Marqués del Vadillo en su contestación, reducida, como era natural, a la refutación de la doctrina. El Sr. Azcárate señalaba numerosas diferencias entre el proyecto del Gobierno y el dictamen de la Comisión, y se escandalizaba de que en una ley de protección de la infancia se admitiese la jornada de once horas para el niño. Según el proyecto quedaba prohibido a los menores de 10 años todo trabajo en fábricas y talleres. En esta parte, el pensamiento del Gobierno ha sido íntegramente aceptado por la Comisión. Estableciόse en el proyecto la jornada de seis horas para los niños que tuvieran de 10 a 14 años. La Comisión ha modificado el proyecto en este punto; pero sólo en un año, o sea fijando en 13 el límite que el Gobierno había establecido en los 14; de suerte, que los niños de 10 a 13 años harán la jornada de seis horas y en vez de empezarse mayor jornada a los 14 años, la empezaran a los 13. Después de todo, no valía la pena un año de establecer diferencias; entre el dictamen de la Comisión y el proyecto del Gobierno; tanto más cuanto que, si bien se establecía en vez de los 13 años los 14, se obtenía por el pensamiento y el dictamen de la Comisión la limitación de once horas a la jornada de todos los obreros, cualquiera que fuese su edad; y esta ventaja de limitar la jornada general de los obreros al tipo de las once horas, bien valía la pena de que se cediese en la admisión de los niños de 13 años a esa jornada, en vez de reservarla para los niños que pasaran de 14 .

Entre los 14 y los 15 años, señalaba el proyecto la jornada de ocho horas; y este punto de vista también lo ha abandonado la Comisión, y no por motivo caprichoso ni por favorecer a los fabricantes (en esto paréceme que el Sr. Azcárate es víctima de un error), sino precisamente por favorecer a los obreros.

El niño ejecuta en las fábricas un trabajo auxiliar menos duro que el del hombre; pero que para ser eficaz necesita una duración igual

a la del trabajo que realiza el obrero a quien auxilia. De otra suerte, se necesitarían dos o tres auxiliares para un solo obrero, y no es fácil suponer que pudiera pagarse el jornal a dos o tres personas para hacer la labor que con poco esfuerzo físico puede realizar un niño; teniendo esto, además, la ventaja, de que esos niños obreros están generalmente en las fábricas auxiliando a sus padres o a sus próximos parientes, y si se ven por precepto de la ley lanzados de ellas, no pueden estar sujetos a la vigilancia de sus mayores, y suelen emplear generalmente el tiempo en ocupaciones menos adecuadas a su desarrollo intelectual y aun físico, que las labores que en las fábricas realizan debidamente cuidados.

Tenemos muy cerca un ejemplo que no debe perderse de vista en materia tan delicada como esta de las leyes del .trabajo, y es lo ocurrido en Francia con motivo de la aplicación de la ley de 2 de noviembre de 1892. No ignora el Sr. Azcárate que por esta ley de protección de las mujeres y de los niños, se establecían en Francia cuatro jornadas: jornada de diez horas, nunca de ocho, ni de seis, para los niños menores de 16 años; jornada de once horas (la misma que propone la Comisión) para las mujeres; jornada de once horas, en algunas casas, para jóvenes comprendidos entre los 16 y 18 años, y jornada de doce horas para el resto de los obreros.

Se puso en aplicación la ley de 2 de noviembre de 1892, y se estableció con grandes garantías la inspección, a fin de que no pudiera ser burlada por nadie. Los inspectores remitían sus partes y sus Memorias a los Ministerios del Interior, y de Comercio, y pronto se observó, por indicación de los inspectores mismos, que con cuatro jornadas distintas se hacía imposible la vida en las fábricas, y dificilísima, ya que no imposible, la misma inspecci6n del Estado, y fueron en muchos sitios los obreros los primeros que protestaron porque se les quitaba de las fábricas a los niños antes de la hora de salida de sus padres, y no se les admitía en ciertos trabajos que, a juicio suyo, no perjudicaban en nada la salud de sus hijos; y las dificultades en la aplicación de esta ley fueron tan grandes, y los inconvenientes de la inspección tan palmarios, y tan notorios los perjuicios que a los obreros y fabricantes causaba, que el Gobierno hubo de presentar un proyecto de ley modificando en lo sustancial la ley de 2 de noviembre de 1892, al cual la Cámara de Diputados de Francia dió la importancia extraordinaria que resulta de

haber detenido en el mes de diciembre último la discusión urgentísima de los presupuestos para discutirlo y votarlo.

¿Qué es lo que allí se ha hecho? Pues se ha modificado la ley, estableciendo la jornada de once horas para todo el mundo, para los obreros mayores de edad, para los niños y para las mujeres, a condición de que dentro de dos años se reduzca la jornada a diez horas y media, y transcurridos otros dos años se reduzca a diez, admitiendo como jornada definitiva, dentro del plazo de los cuatro años, la jornada de diez horas.

Esta ley suscitó entre los obreros mismos grandes polémicas. Unos la calificaron de ley de progreso y otros de ley de retroceso, sorprendiéndose de que por alguien se pudiera considerar como un progreso que se extendiera a once horas la jornada de los niños que se había fijado en diez por la ley de 1892. Y hombre tan poco sospecho como M. Jaurés, el jefe de los socialistas, juzgando esta ley en un notable artículo que vió la luz en la *Dépeche* de Toulouse decía, entre otras cosas: «Algunos de nuestros amigos exclaman: esta es una ley de retroceso; nosotros sostenemos que es una ley de progreso, y que depende del proletariado que esta ley sea una de las más grandes reformas realizadas desde hace medio siglo. (El Sr. Vincenti: Todos los socialistas de todos los países del mundo, piensan así.) ¿De la modificación de la ley francesa? (El Sr. Vincenti: No; de llevar al trabajo a la mujer y al niño.) Son los socialistas los que han pedido con mayor empeño las leyes de protección a la mujer y al niño, y son ellos los que aplaudieron la ley de 1892, que limitaba a diez horas la jornada del niño y de la mujer. Lo que hay es, que son ellos los que tocaron los inconvenientes que para el obrero mismo tiene la aplicación de esa ley por los motivos y causas de carácter general que antes indicaba, y sobre los que no he de volver.

Baste con manifestar que, ante hechos, argumentos y antecedentes de la importancia de los referidos, el Gobierno ha aceptado, como criterio de transacción, al examinar este asunto con los dignísimos individuos que componen la Comisión que ha emitido el dictamen, y para evitar que la ley de protección se convierta en ley de perjuicio, quo se señale en once horas la jornada máxima de trabajo. Y sabe perfectamente el Sr. Azcárate y todos los Sres. Diputados, que en algunas fábricas, y en algunos puntos de España, pasan de ese

número las horas dedicadas al trabajo. ¿Cree S. S. que en el estado naciente, aunque por fortuna próspero de nuestra industria, es posible recargar los gastos de producción en la proporción que supondría la reducción de la jornada de trabajo para todos los obreros? ¿Podríamos llegar siquiera a que esa jornada de trabajo se fijase para dentro de algún tiempo y desde ahora en las diez horas y media? Yo creo que no.

Sobre este punto, el proyecto del Gobierno no contiene declaración alguna; pero aquí estamos discutiendo, Sr. Azcárate, todos nosotros con la más absoluta y completa buena fe, y en la inteligencia de que no hay en este proyecto nada que se declare cuestión de Gobierno, ni cuya modificación pueda herir siquiera el amor propio del Gobierno. Existiendo tan absoluta libertad para la discusión y las votaciones, claro está que si S. S. convenciera a la Comisión y a la Cámara de que el proyecto o el dictamen puede ser modificado con relación a este punto a algún otro, en beneficio de las clases a quienes queremos proteger, el pensamiento de S. S. no tropezaría con ningún obstáculo, y llegaría seguramente a prevalecer.

Subsiste en el dictamen de la Comisión la prohibición del trabajo nocturno y del trabajo subterráneo. Quedan también prohibidos los trabajos de equilibrio y de fuerza para aquellos niños que no pasen de 16 años. Se mantienen las horas que han de dedicarse, con relación de los obreros niños, de la enseñanza y la obligación de los fabricantes en determinados casos de darla y en otros de facilitar el que se adquiera dejando libres las horas de estudio a los obreros. Quedan también en observancia, según el dictamen, aquellas prescripciones del proyecto que responden a fines de higiene, el cuidado de la salud del obrero, y se mantiene, por último, Sr. Azcárate, la inspección, aun cuando en este punto la Comisión ha introducido una modificación de verdadera importancia creando Juntas locales. Si S. S. fija su atención en el art. 14 del dictamen, verá que la inspección se mantiene en las manos del Gobierno. Dícese en este artículo: "La inspección que exige el cumplimiento de esta ley corresponderá por su naturaleza al Gobierno, quien la ejercerá asistido por representaciones de las Juntas locales, provinciales y curas párrocos.» Se establece una Junta de obreros y de patronos, la cual decidirá, en determinados casos sobre la aplicación y cumplimiento de la ley; pero la inspección queda íntegramente en manos del Gobierno. (El Sr. Moret: Sírvase S.

S. leer el final el artículo.) A eso iba. Con la sola limitación de que no se puedan hacer nombramientos de inspectores permanentes, la cual responde al temor de que ese cargo, por su naturaleza, gratuito, puede convertirse en materia o motivo de lucro si recayese en persona que no reuniera aquellas condiciones de rectitud que son apetecibles, que buscan siempre los Gobiernos, pero respecto de los cuales no pueden responder de encontrarlas en todo caso. Se ha querido evitar el armar a una persona, que pudiera no reunir esas condiciones en la medida que todos deseamos, de un nombramiento que le autorizara para inspeccionar todas las fábricas de España, y sería verdaderamente un arma terrible la que se pusiera en manos de esa persona si se le había de autorizar para cerrar una fábrica o para disminuir en ella el número de obreros en el caso de que encontrara cualquier infracción de la ley que estamos discutiendo; pero repito que considerando en este punto ventajoso el dictamen sobre el proyecto, considerando muy aceptable todo lo que en él se dice, ni con relación al dictamen, ni con relación al proyecto, haya aquí ninguna cuestión cerrada. Todo lo contrario. Sé por la Comisión que tiene el propósito, si ya no lo ha verificado, de admitir alguna enmienda que, en su sentir, mejora su propia obra.

Discutimos, como antes indicaba, de buena fe, y habiendo de tomar parte en e1 debate hombres de tal competencia, tan eminentes, tan solícitos por todo lo que sea mejorar la condición del obrero como el Sr. Azcárate, el Sr. Moret, el Sr. Canalejas, el señor Vincenti y algunos otros, es de esperar que como resultado de esta discusión pueda recogerse algo que mejore el proyecto en cualquier imperfección que tenga. También estamos seguros de que no se ha de producir en la práctica ningún grave conflicto, toda vez que en uno de sus últimos artículos se autoriza al Gobierno para dejar en suspenso con relación a determinadas fábricas, de una comarca determinada, la aplicación de la ley; reserva prudentísima no ideada por el Gobierno, pero que aceptó con mucho gusto del informe emitido por la Comisión de reformas sociales, y eso puede tranquilizar a la Cámara, nos tranquilizará seguramente a todos, respecto a cualquier perjuicio que con relación a las clases mismas que queremos proteger pudiera originarse al llevar a la práctica los preceptos de esta ley. Desde el momento en que el Gobierno puede por una sencilla medida, sin más que oír a la

Comisión de reformas sociales... (El Sr. Moret: Según la Comisión, no; la ha eliminado, no le parece bien el informe de la Comisión.)

No creo que esté eliminada la Comisión de reformas sociales, puesto que el dictamen dice: "que si sobre la aplicación y ejecución de esta ley se formalizara ante las autoridades locales por su representación debidamente autorizada de asociación legalmente constituida, ya sea de obreros, de patronos y obreros, o mixta de patronos y obreros, instancia exponiendo los datos o inconvenientes prácticos que se originen en algún caso, el Gobierno, oyendo a las Juntas locales y provinciales respectivas, y previa toda otra informaci6n que estimara necesaria, podrá decretar la suspensión, con las excepciones de aplicación de esta ley, etc."

Claro está, que si el Gobierno considera necesario el informe de la Comisión de reformas sociales, que a mí me parece elemental y preciso en asuntos de esta índole, no hay en la ley nada que impida que ese informe sea solicitado. (El Sr. Moret: El Gobierno lo consideraba necesario y lo puso en el proyecto.)

Y yo sigo considerándolo necesario, e iba d decir, para poner término a éste para vosotros fatigoso discurso, que a esta circunstancia de poderse suspender la aplicación de la ley, se une la de que no ha de empezar a regir sino después de publicado el reglamento, para cuya redacción se señala el término de seis meses; y claro está que muchas de las indicaciones que se hagan en esta discusión, que no encajen dentro de la ley, podrán ser recogidas perfectamente en el reglamento que se ha de dictar para que empiece la ley a cumplirse.

«ESTUDIO PRELIMINAR» DE *EDUARDO DATO. DISCURSOS PARLAMENTARIOS*

Carlos Seco Serrano
Real Academia de la Historia
(Toledo, 1923-Madrid, 2020)

En la amplia panorámica de la Restauración, cuya historia no debe circunscribirse a la etapa propiamente canovista –reinado de Alfonso XII y Regencia–, sino al período que, iniciado en 1875, se prolonga, en sentido estricto, hasta la Dictadura (1923), pero en realidad, hasta 1931 –los «cincuenta espléndidos años» de que hablaba Azorín, aquellos en que el «sistema Cánovas», una magnánima empresa política de paz, está vigente–, la figura de Eduardo Dato Iradier representa uno de los aspectos más interesantes del regeneracionismo: el que se orienta a corregir los fallos sociales de la ingente construcción canovista, manteniendo fidelidad estricta a los fundamentos y la «mecánica» política de aquella.

Sin embargo, la historiografía contemporánea no le ha hecho aún la justicia que merece. Desde el lado conservador, la figura de Maura, exaltada por historiadores que, como Fernández Almagro, Zabala o Gabriel Maura, eran apasionados mauristas, se le ha contrapuesto distorsionando la realidad –porque, en el trance que desgajó el *maurismo* de la ortodoxia del sistema que pretendía defender (1913), la razón estuvo en el lado de los llamados, irónicamente, *idóneos*: los seguidores de Dato–. Y del lado liberal, la gran figura que hubiera podido encarnar, con don Eduardo, un nuevo turnismo orientado hacia la síntesis constructiva de los dos ciclos revolucionarios de la época contemporánea –me refiero a Canalejas– faltó en el momento preciso, víctima de un crimen anarquista (1912). Un crimen perpetrado por los mismos sectores sociales a los que pretendía redimir: suerte que el propio Dato correría, fatalmente, nueve años después.

* * *

Perteneciente a un linaje militar radicado en Murcia (concretamente, en Mula) –cuyos fundadores, hidalgos del Alto León, habían participado en el siglo XIII, junto al príncipe Alfonso (luego, rey Alfonso X), en la conquista del reino levantino–, también a don Eduardo, nacido en 1856 muy lejos del solar de sus mayores –en Ferrol, donde su padre, un coronel y bizarro veterano que aún participaría en la guerra de África, la «guerra romántica» (1859), y fidelísimo a la reina Isabel II, se hallaba destinado–, sus lazos familiares le vinculan tanto a la Murcia de sus ancestros como a Álava, de la que era natural su madre, doña Lorenza Iradier, y lo sería su esposa, doña Carmen Barrenechea.

Lo lógico –según la tradición familiar, pero también según su vocación innata–, era que el niño Eduardo hubiera seguido la carrera de las armas: la Revolución de 1868 le apartó de este camino, porque su padre, don Carlos, en un alarde de fidelidad a la reina, pidió el retiro para no servir al régimen surgido de «la Gloriosa», y decidió asimismo que su hijo renunciase a la plaza de cadete que ya tenía concedida, para seguir otro camino: el de la jurisprudencia, carrera en la que alcanzaría un extraordinario prestigio a partir de la década de los ochenta. Muy relacionado, gracias a sus servicios de abogado, con la familia Álvarez Carballo –opulentos y benefactores caciques del distrito de Murias de Paredes, en el Alto León–, iniciaría Dato su carrera política en 1884, elegido diputado conservador en las Cortes canovistas que presenciarían el final del reinado de Alfonso XII y la problemática iniciación de la Regencia (1885).

Es en esta fecha cuando, por primera vez, y pese a su identificación con los principios esenciales del canovismo y a su jamás abandonada admiración por Cánovas, se desgajó de la obediencia al jefe, siguiendo la iniciativa de Romero Robledo, disconforme con la voluntaria cesión del poder a Sagasta que Cánovas, con innegable visión de estadista, llevó a cabo, precisamente, para asegurar la estabilidad de las instituciones en un momento crítico, a fin de que la izquierda del *turnismo* no se dejase ganar por la tentación revolucionaria («Majestad: cualesquiera sean las dificultades de la hora presente, yo estoy completamente seguro de vencerlas todas. Sin embargo, creo preferible para la Regencia, que los amigos más recientes de la Restauración lleguen al Poder, y que la oposición

esté constituida por sus amigos más firmes», fueron las palabras con que presentó la dimisión a doña María Cristina). Pero si la actitud de Romero respondía, como era habitual en él, al hecho de que le resultaba insufrible la renuncia voluntaria al poder, en el caso de un Dato todavía muy joven e inexperto en las lides políticas, la disidencia obedecía a la convicción –errónea– de que, precisamente en los momentos críticos para la monarquía en que iba a iniciarse una azarosa regencia –aún no se sabía en nombre de quién, puesto que el futuro Alfonso XIII nacería unos meses después; y doña Cristina era una página en blanco, que no había mostrado aún las extraordinarias dotes de prudencia y discreción que la convertirían en modelo de reinas católicas y democráticas–, era primordial deber del Partido Conservador erigirse en baluarte defensor de la Restauración que el mismo Cánovas había traído, manteniendo con firmeza en sus manos el timón de la monarquía.

Pero, fracasado Romero en su afán de crearse un tercer partido, y convencido Dato –y otros con él– de que el gesto de Cánovas, que en principio los desconcertó, había sido simplemente una muestra más de sus dotes de estadista, la reconversión de don Eduardo fue un hecho, aunque no consiguió nueva acta de diputado hasta las elecciones de 1890, tras los cinco años del «turno» sagastino iniciado en 1885.

Pero, en el primer Gobierno canovista de la Regencia (1890-1892), las cosas habían de complicarse de nuevo para la «familia» conservadora.

Siempre había mantenido su fidelidad a Cánovas Francisco Silvela, político e intelectual de merecido prestigio, cuya visión de la política práctica se caracterizaba por un sentido ético cada vez en mayor contradicción con los reversos negativos de la Restauración. En los comienzos de esta, él y Romero habían sido algo así como los lugartenientes de Cánovas en el partido: para don Antonio, el segundo suponía la habilidad y la picaresca necesarias –inevitables– para hacer funcionar las instituciones cuando, dada la estructura de la sociedad española de la época, no cabía hablar de «ciudadanía», y era necesario *reemplazar* un voto inexistente (era lo que Cajal calificaría como transitoria «ortopedia» del sistema); Silvela pretendía, por el contrario, *purificar* los comicios, sin tener en cuenta que, para lograrlo, era necesaria una previa *regeneración* económico-social. Al producirse la

defección de Romero, Silvela, como contraste, mantuvo su fidelidad al «jefe». Pero cuando aquel volvió, por fin, al redil conservador, no pudo soportar el hecho de que Cánovas se mostrase proclive a acoger al «hijo pródigo», dándole incluso entrada en el Gobierno. Surgiría así la *cuestión silvelista*, que a la larga había de provocar una grave escisión en las filas conservadoras: escisión en la cual tanto Fernández Villaverde –otra de las «estrellas» del partido, dada su capacidad en el manejo de las cuestiones hacendísticas– como el propio Dato formaron junto a Silvela.

Es ahora, por lo demás, cuando don Eduardo alcanza una cierta maduración en todos sus caminos. Diez años atrás había fundado un hogar feliz, al contraer matrimonio con la joven vasca doña Carmen Barrenechea, una dama ejemplar por su modestia y discreción, que le dio cuatro hijos –un niño, que moriría pronto, y tres hijas: Isabel, Carmen y Conchita–. Sus actividades como abogado habían dado un gran prestigio a su bufete; desde 1883 era miembro de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, que andando los años llegaría a presidir. Nada menos que los Rothschild solicitaron sus servicios para que aclarase los términos en que se había planteado la herencia del patriarca, el barón Gustavo. Quedaron tan satisfechos por la solución que él dio al pleito que a partir de entonces se convirtió en asesor jurídico para los intereses de los Rothschild en España –y como tal mantendría estrecha amistad con Bauer, representante de la poderosa familia en Madrid–. Aunque sus actividades jurídicas eran de orden civil, también adquirió gran resonancia su defensa de la duquesa de Castro-Enríquez, acusada de malos tratos a una sirvienta –pleito que conmocionó, lógicamente, al Madrid de 1892, y que tuvo, asimismo, repercusiones políticas–.

En el Gobierno formado por Cánovas en 1890, esa evidente predisposición canovista hacia Romero daría lugar a la dimisión de Silvela. No era, todavía, la escisión, pero sí su preludio. Reconstituido el Gabinete, Romero ocupó la cartera de Ultramar; Elduayen, la de Gobernación. Pero no mucho después, la salida de este último –por cuestiones de índole muy personal– permitiría su sustitución por Fernández Villaverde (en cierto modo, se trataba de una muestra de conciliación con el silvelismo por parte de Cánovas). En cuanto a Dato, figuró ya en la nueva combinación como subsecretario con Villaverde.

Y fue precisamente la inspección del Ayuntamiento de Madrid, que este le encargó –dado cuanto venía comentándose respecto a las irregularidades administrativas de la Corporación, presidida entonces por el alcalde Bosch Fustegueras, un protegido de Romero–, lo que, a la larga, provocaría definitivamente la crisis del partido.

El informe de Dato, impecable en el fondo y en la forma, ponía de manifiesto, si no cohechos o prevaricaciones, sí otros *pecados* vituperables: desidia, escasa sensibilidad para problemas muy concretos, falta de previsión para evitar el desequilibrio entre ingresos y gastos… Pero también resultaba evidente un desbarajuste lamentable en la administración municipal. Tanto Dato como Fernández Villaverde creían ineludible llevar sus resultados a los tribunales de justicia; Cánovas, por su parte, estimó la medida excesiva e innecesaria; a su parecer, bastaría con pasar el informe al Tribunal de Cuentas del Reino. El desacuerdo, evidenciado en el seno del Consejo de Ministros, se trasladó a las Cortes, y en el debate consiguiente, Silvela, tras expresar cuál era su parecer, identificado con el de Fernández Villaverde, concluyó su brillante intervención oratoria señalando que, pese a ello, entendía que era su deber, al producirse un desacuerdo con su jefe, «soportar» a este.

Cánovas, lógicamente herido por la frase, y tras subrayar que no estaba dispuesto a que nadie le «soportase», presentó la dimisión del Gobierno. Quedaba planteada la escisión del partido: de un lado, los incondicionales de don Antonio; de otro, los seguidores de Silvela –y en primer término, Villaverde y Dato–.

Es bajo el nuevo Gobierno de Sagasta (1892-1894) y en las Cortes liberales reunidas por este cuando empiezan a destacar las intervenciones oratorias de Dato desde los bancos de la oposición: especialmente aquella en que combatió los *presupuestos de la paz*, obra de Montero Ríos y de López Domínguez, que, atenidos al propósito de sanear la Hacienda según criterios muy restrictivos, perjudicaban la organización de los juzgados, por una parte, y, por otra, el mantenimiento en buenas condiciones del Ejército. Una penosa realidad daría pronto la razón a Dato, cuando, sobrevenida la guerra de Melilla –un conflicto con las tribus exteriores a la plaza de soberanía, y que ponía de manifiesto las dificultades del sultán para llevar a la práctica las cláusulas del Tratado de Tetuán de 1861–, se evidenciaron

las dificultades y las lentitudes para situar en África fuerzas bien pertrechadas: solo transcurridos unos meses pudo Martínez Campos, puesto al frente del ejército expedicionario, dar fin a la guerra con el Tratado de Marrakech, firmado con el emperador Muley Hasan.

Como es sabido, esta lamentable exhibición negativa constituiría un impulso decisivo para el inmediato alzamiento de los independentistas cubanos. El Gobierno Sagasta había cometido otro grave error al frustrar el programa descentralizador que, en relación con las Antillas («la España de Ultramar»), había elaborado Antonio Maura, en aquel tiempo miembro destacado del Partido Liberal y ministro de Ultramar.

Desde 1895, fecha en que un último Gobierno Cánovas intentaría, con energía extrema e inteligente despliegue diplomático, superar por las armas el conflicto antillano –pronto complicado en el Pacífico con la sublevación de Filipinas–, para proceder después a aplicar unas libertades autonómicas insoslayables, logrando en apoyo de su programa incluso el asentimiento del presidente norteamericano Cleveland, el grupo silvelista, ya convertido en partido, permanecería en reserva. Solo tras el asesinato de Cánovas (1897) y el desastre final cosechado por los liberales, nuevamente en el poder desde el mes de octubre –cuyo intento de amplísima autonomía para Cuba y Puerto Rico, tras retirar a Weyler y suspender las hostilidades, no lograría neutralizar las ambiciones norteamericanas, ahora abiertamente sostenidas por el nuevo presidente, McKinley, y acabaría naufragando en el conflicto militar hispano-yanqui y el Desastre del 98–, llegó la hora de Silvela, quien, como líder de la recién articulada Unión Conservadora, que incorporaba a los elementos propios el apoyo del naciente regionalismo catalán (Durán i Bas) y el del general *no vencido*, Polavieja –al que algunos habían querido ver como «dictador» y «salvador», pero que de hecho limitó su acción política al primer Manifiesto *regeneracionista*, publicado en vísperas de la crisis final, antecediendo al de Costa–, asumiría el poder en marzo de 1899, con un programa de altura, que se proponía abordar tres objetivos esenciales: la reconstrucción de la Hacienda tras la cancelación de la Deuda de Ultramar; la restauración del Ejército y de las defensas del país, y la realización de una política descentralizadora, superadora del cerrado centralismo que había sido fallo esencial de la Restauración.

El Ministerio Silvela-Polavieja, como fue denominado entonces, y que en cierto modo suponía una modalidad nueva al margen del «turnismo», estaba integrado por Silvela (Presidencia y Estado); Polavieja (Guerra); Fernández Villaverde, marqués de Pozo Rubio (Hacienda); Durán i Bas (Gracia y Justicia); Eduardo Dato (Gobernación); marqués de Pidal (Fomento), y Gómez Imaz (Marina).

Por primera vez alcanzaba una cartera ministerial Eduardo Dato. Él traería entonces a la política española lo que podremos definir como la primera apertura hacia el «cuarto estado» intentada por la Restauración –en el plano de las realizaciones legales– desde su advenimiento en 1875, aunque ya preconizada por Cánovas desde 1890. El joven ministro de la Gobernación llevó en efecto a la práctica ideas largamente acariciadas por él, con el decreto-ley que aseguraba a los obreros dañados por accidentes de trabajo, y con el que regulaba el de las mujeres y los niños en las fábricas y en cualquier tipo de empresas. Que este punto de arranque de la moderna legislación social española pecaba de timidez y cortedad es cosa que, desde nuestra perspectiva actual, puede parecer evidente; pero esa estimación resultará muy distinta si nos situamos en la época y frente a la mentalidad de los sectores sociales –fabricantes y empresarios– requeridos por la ley para que abandonasen su tradicional actitud irresponsable. En conversación con el gran periodista Luis Morote, el propio Dato refirió más adelante: «No quiero enumerar las dificultades con que tuve que luchar para obtener la aprobación de la Ley de Accidentes de Trabajo, incluso en el seno del Partido conservador y en la misma Comisión parlamentaria. Un día hube de cuadrarme y decir a la Comisión: *Venga el dictamen aunque sea desfavorable al proyecto*. El dictamen se presentó y, cosa rara, salió la Ley apenas sin discusión. Intervine únicamente para aclarar tres o cuatro conceptos que parecían dudosos».

En aquel despuntar del nuevo siglo –1900–, Dato iba a cosechar una doble experiencia: por una parte, el rechazo de los sectores industriales –empresarios, fabricantes– afectados por la ley; por otra, el aplauso de los sectores obreros beneficiados por ella. Cuando visitó Barcelona en la primavera de aquel año, para supervisar el cumplimiento y efectos de la ley, fue víctima de las manifestaciones hostiles de elementos sociales muy vinculados a la naciente Lliga

Regionalista: fueron las jornadas de las famosas *xiulades* (silbidos), que, cuidadosamente programadas, persiguieron al ministro desde su llegada al apeadero de Gracia hasta su regreso a Madrid –y conviene subrayar que uno de los animadores de esta ostensible hostilidad fue Francisco Cambó: hostilidad ante la que Dato mantuvo, con elegancia y dignidad, un talante imperturbable, afectando no darse por enterado–. Pero, de otra parte, el aplauso y la gratitud del obrerismo –especialmente el vinculado a la organización sindical Las Tres Clases del Vapor–. Un memorial firmado por nutrida serie de representantes de las entidades obreras de aquella región se expresaba así:

> […] En nombre de las sociedades obreras por los infrascritos respectivamente representadas, éstos tienen el honor de elevar a V.E. el presente mensaje, por cuyo medio protestan de que fuesen obreros, y mucho menos de los que comparten las aspiraciones de la inmensa mayoría de los jornaleros de esta capital, los individuos que se ha dicho hicieron manifestaciones de desagrado el día de ayer a la llegada de V.E. a esta ciudad.

El archivo Dato, conservado en la Real Academia de la Historia, abunda en muestras de gratitud y adhesión del obrerismo al ministro que iniciaba, para ellos, una obra de redención. A título de muestra, reproducimos esta carta firmada por los maquinistas Crispín Lloveras y Joaquín Comellas, ambos catalanes, que en abril de 1901 se dirigían a don Eduardo en los siguientes términos:

> Desde que S.M. el Rey Amadeo de Saboya abandonó el trono de España, hasta la fecha, no creo haber visto esta desgraciada España un ministro de la Gobernación que hiciera por el obrero una de las mejores cosas del mundo, que es, para todas las sociedades obreras, la Ley del Trabajo [sic]. Y me extraña muchísimo que España entera y particularmente nosotros, los catalanes, que tenemos más industrias que ninguna de las provincias de España, no le hayan a V. felicitado por una de las mejores obras de la nación […] Para no cansarlo más, le participo a V. que no soy de su color político, que mi dios y mi presidente es don Francisco Pi y Margall, pero en persona, dejando el color político, de mí hasta la muerte puede V. disponer, de lo agradecidísimo que le estoy, por la parte que me toca […].

Duró poco en el poder el Gobierno Silvela-Polavieja: la crisis en su seno era inevitable, dadas las contradicciones evidentes entre los programas de los diversos sectores *regeneracionistas* que se habían integrado en él. Así, las medidas hacendísticas llevadas a cabo con notable éxito por Fernández Villaverde, y que supusieron la liquidación de la Deuda de Ultramar y el equilibrio presupuestario, chocaron, primero, con la pretensión del regionalismo catalán (Durán i Bas) de conseguir para Cataluña unos presupuestos *paccionados*, al modo vasco –de aquí el intento de huelga de contribuyentes, el *tancament de caixes*–; y a ese descontento se sumaría después el que –como ya hemos señalado– produjeron las leyes sociales de Dato. Por su parte, Polavieja se sintió decepcionado por la negativa del ministro de Hacienda a las costosas pero necesarias reformas que debían permitir la reorganización del Ejército y de la Armada y la puesta al día de las fortificaciones del país. Las dimisiones de Durán y del «General Cristiano» debilitaron el Gabinete, y, aunque Silvela logró incorporar a él la Unión Nacional costista, en la figura de Gasset –que en su breve paso por el poder inició ya medidas inspiradas por la «política hidráulica» preconizada por Costa–, el propio Fernández Villaverde acabó por presentar la dimisión, decepcionado por las resistencias que había provocado su gestión. La crisis de octubre de 1900 liquidó, finalmente, aquella ingente obra de regeneración, y el último Gobierno presidido por Sagasta abriría una nueva etapa histórica con el traspaso de poderes de la regente a su hijo Alfonso XIII, que el 17 de mayo de 1902 alcanzó su mayoría de edad según la Constitución vigente.

Pero Silvela volvió a «ser poder» a finales del mismo año 1902. Dato ocupó ahora la cartera de Gracia y Justicia, y Fernández Villaverde presidió las nuevas Cortes conservadoras. La novedad en el nuevo Gobierno estuvo en la incorporación de Maura (enfrentado con el Partido Liberal a través de la disidencia gamacista), que asumió la cartera de Gobernación, desde la que mostró, de forma evidente, una identificación total con los principios y objetivos silvelistas (la «revolución desde arriba» mediante una purificación de los métodos; pero respaldada con impulso mucho más enérgico que el de un Silvela cada vez más decadente).

En cuanto a Dato, prosiguió su trayectoria propia, como reformador social, con la Ley de Descanso Dominical y el perfec-

cionamiento de sus anteriores leyes, en postura insólita no solo para mentalidades conservadoras, sino para quienes consideraban *antiliberal* su declarado «intervencionismo». Término acuñado por el propio Dato cuando, hallándose de nuevo en el poder los liberales –en 1905–, el diputado Vicentí le tachó de socialista. La réplica de Dato en esta ocasión definió muy bien su postura: «Yo no creo que nadie, excepto el señor Vicentí, haya visto en mí un socialista; no soy, en efecto, socialista, ni en el sentido filosófico de la palabra, ni en el sentido económico, ni en el sentido político […] Yo no soy socialista, ni individualista; soy *intervencionista* […]». Azorín, que recogía en sus deliciosas crónicas parlamentarias esta intervención de Dato, apostilló: «Ya está lanzada la palabra: una palabra puede ser un partido […]». Y, en efecto, al margen de la voluntad o de la idea del propio don Eduardo, por entonces se extendería un rumor –despistado sin duda–, según el cual el político conservador iba a fundar un partido «monárquico socialista». Nada más lejos de la realidad; aunque el rumor pudo obedecer a las expectativas que suscitó la retirada de Silvela de la política activa, y su sorprendente decisión de designar para sucederle, como jefe del partido, a un advenedizo en él: Antonio Maura; cuando siempre se había tenido por cierto que era Dato el indiscutible *heredero* de don Francisco.

La sorprendente decisión de Silvela fue consecuencia de la crisis que supuso, en su segundo y último Gobierno (1902-1903), su enfrentamiento con Fernández Villaverde –que, como hemos dicho, no ocupaba en él ningún ministerio, pero había sido elevado a la Presidencia de las Cortes–. Villaverde, con el mismo criterio que había defendido en su gestión de gobierno, se oponía tajantemente a cualquier programa que implicase el déficit presupuestario, enamorado de su propio éxito hacendístico. Pero tanto Silvela como los restantes ministros, y, muy señaladamente, Maura, entendían necesario emprender una labor de reconstrucción de la Armada, sin duda costosa, pero imprescindible, dada la situación de indefensión en que había quedado el país –habida cuenta de su configuración peninsular y, en parte, insular– tras el Desastre de 1898. En el debate que orquestó este enfrentamiento de pareceres destacó notablemente la firme convicción de Maura y su vigorosa oratoria. Y fue este «impacto» –el del recién descubierto maurismo conservador y, sobre todo, el de su energía para

impulsar la «revolución desde arriba» o «desde el poder», como él prefería llamarla– lo que movió a Silvela al gesto en que a un mismo tiempo manifestó su decisión de abandonar la política práctica, y el consejo a sus seguidores de que tuviesen a Maura por el nuevo jefe del partido.

En cuanto a Dato, acató y respaldó la decisión del Silvela, y aconsejó en el mismo sentido a cuantos hasta entonces habían visto en él al «delfín» de don Francisco. A finales de 1906, el «turno» canovista había quedado restablecido: las famosas «crisis orientales» que los mal intencionados achacaron a capricho del joven monarca –o a su empeño de «dividir» para vencer– no habían tenido, en realidad, más razón de ser que la indefinición de las jefaturas de los partidos dinásticos, hasta entonces no muy claras tras la desaparición de los «fundadores» (Cánovas en 1897, Sagasta en 1902). Maura, tras un primer «ensayo» al frente del Gobierno (1904), quedó firmemente establecido como líder del Partido Conservador; Moret (con la posible alternativa de Montero Ríos), como líder del Partido Liberal.

En 1907 se inició el «Gobierno largo» de Maura (enero de ese año a octubre de 1909). En él no asumió ninguna cartera Dato, quien durante unos meses hubo de conformarse con la Alcaldía de Madrid, para ser elevado luego a la Presidencia de las Cortes conservadoras cuando estas se reunieron en el mes de mayo. En este alto puesto dio pruebas, una vez más, de discreción y laboriosidad ejemplares; solo durante unos meses, en 1908, hubo de abandonar su alto sitial para atender a su quebrantada salud en una clínica de Suiza, agotado por el esfuerzo a que le obligó el intenso período parlamentario requerido, bajo la consigna de Maura –«luz y taquígrafos»–, por los debates en torno al proyecto de ley de bases de régimen local, que Maura entendía, con exceso de optimismo, como «ley de descuaje del caciquismo»; pero que no llegaría a puerto, debido a los penosos episodios políticos que, iniciados en el verano de 1909 con la nueva guerra de Melilla –ensombrecida por el doloroso tropiezo del general Pintos en el barranco del Lobo–, abocaron a los sucesos revolucionarios de Barcelona (la Semana Trágica) y a su liquidación en el famoso proceso Ferrer, que provocó a su vez una reacción antimaurista, no solo en España, sino en todos los medios radicales de Europa. Dato había aconsejado a Maura en contra de la sentencia de muerte que

un tribunal militar dictó contra el fundador de la anarquista Escuela Moderna –chivo expiatorio de los sucesos, aunque sin responsabilidad directa en ellos–.

Al abrirse las Cortes en octubre –habían permanecido cerradas durante el verano–, la oposición liberal, acaudillada por Moret y amalgamada en el «Bloque de izquierdas», decidió retirar su colaboración parlamentaria a Maura, rompiendo de hecho el Pacto de El Pardo –dado que este tenía por base una solidaridad esencial entre los partidos turnantes, capaz de sobreponerse al asalto al poder, bien desde la izquierda extrema o bien desde la derecha ultramontana–. Como presidente del Congreso, a Dato correspondió la ingrata misión de transmitir a Maura el «ultimátum» liberal, que por boca de don Segismundo negaba el pan y la sal a aquel, esto es, la mínima colaboración necesaria para sacar adelante los presupuestos requeridos para dar remate a la acción militar en el Rif (andando el tiempo, un Moret arrepentido negó que este ultimátum hubiese sido planteado en términos tan duros: Dato se limitó a recordarle que el tema había sido debatido ampliamente, no solo en la prensa, sino en las Cortes de que él formaba parte, sin que en ningún momento se interpusiera una rectificación de Moret a la versión consabida).

La situación, inviable si no se iba a una dictadura de Maura –de salida muy problemática–, decidió al rey a plantear la crisis: algo que Maura no le perdonaría nunca, y que situó a este en una actitud tan incompatible con el Pacto de El Pardo como la de Moret y su «veto»: me refiero a la «implacable hostilidad» por él declarada al Partido Liberal, y que conduciría, años después, a la aún más grave crisis de 1913.

Las divergencias de criterio de Dato respecto a Maura, que ya se habían iniciado con ocasión de la represión de Barcelona –de la que había sido factor principal el ministro de la Gobernación, Juan de la Cierva–, se acentuaron ante la «declaración de guerra» de don Antonio a los liberales (la «implacable hostilidad»). Maura prefería, en su estima política, la dureza de De la Cierva (*bête noire* de las izquierdas) a los temperamentos conciliadores de Dato. Sin embargo, tras la crisis de octubre de 1909, don Eduardo afirmó su fidelidad a Maura en una carta a De la Cierva que transparentaba su disconformidad con el ímpetu combativo encarnado por este:

> Estaré con el Partido conservador mientras viva, prestándole a Maura mi modestísimo concurso, pero sin ocupar cargos activos que no tendría alientos para desempeñar. Si yo significo algo, por mi antigüedad, no por mis servicios, ese algo estará al lado de nuestro jefe ahora y siempre, pero estará con el absoluto desinterés de quien ha sido ya recompensado con verdadera prodigalidad y sólo ambiciona el descanso. A esto me parece que tengo perfecto derecho, aunque en ello me separe de la opinión de usted, y hasta considero elemental deber no comprometerme a cosas que no pueda desempeñar satisfactoriamente.

Pero la famosa crisis de 1909 tuvo, como antes indicamos, su segundo y más grave planteamiento en 1913. Durante cuatro años el Partido Liberal había ocupado el poder; tras el breve Gobierno Moret, que dejó bien probada impotencia para convertir el «Bloque de izquierdas» en un nuevo posibilismo abierto a la monarquía (como el castelarino de los años noventa), José Canalejas dirigió la política española con alientos de auténtico estadista, acuñándose –donde no la había, porque las Cortes liberales reunidas en 1910 eran un conglomerado de facciones diversas– una disciplinada mayoría, y desarrollando un programa de pura inspiración democrática; pero tendiendo al mismo tiempo puentes de concordia a Maura, con el sincero propósito de reconstruir el destrozado Pacto de El Pardo, y sin hallar más que rencor y desprecio en el altivo don Antonio. El atentado de Pardinas en la Puerta del Sol madrileña (noviembre de 1912) puso fin a aquella esperanzadora obra de gobierno. Un gabinete Romanones ocupó el poder, para culminar el programa que no había podido ultimar Canalejas –y, en primer término, la firma del tratado hispano-francés que creaba el Protectorado en Marruecos–. Fue entonces cuando Maura dirigió una nota al rey reclamando el poder, pero exigiendo al mismo tiempo a don Alfonso que proscribiese para siempre la línea política seguida desde 1909: don Alfonso debía escoger entre un Partido Conservador que no alternaría jamás con el Liberal actual, o la continuidad en el poder de un Partido Liberal para alternar con el cual habría de buscarse un nuevo Partido Conservador –no el que él presidía– «idóneo» para ello.

Era imposible que el monarca se doblegase a esta exigencia, que estaba, para empezar, fuera de sus atribuciones constitucionales.

Resulta difícil excusar este mal paso de Maura; pero, ya cometido el primer error, vino –obligadamente– el segundo. Maura renunció a su acta de diputado y a la Jefatura del Partido Conservador, encastillándose en una postura cuya gravedad calificaría muy acertadamente Ortega como la de «un pronunciamiento de levita».

Son innumerables los testimonios documentales conservados en el archivo de Dato de que la arrebatada decisión de Maura en enero de 1913 suscitó más repulsas que aquiescencias en el seno del Partido Conservador; y ello, fundamentalmente, por lo que aquella implicaba de reto al poder moderador. En cuanto a Dato, lejos de aprovecharse de las circunstancias, rechazó la disidencia a que algunos le impulsaban, dedicando todos sus esfuerzos a sacar a Maura del callejón sin salida en que él solo se había metido. Juntamente con Pidal, llevó a efecto la mal agradecida empresa de hacer que don Antonio volviese sobre su acuerdo, restituyéndose en su escaño y en la Jefatura del partido. Pero lo que no lograron ni él ni Pidal –aunque lo creyeran– fue que Maura renunciase a sus ideas intransigentes respecto a la alternancia en el poder con sus adversarios.

Cuando el Gobierno Romanones, llegado el mes de octubre y en el intento de salvar la Ley de Mancomunidades programada por Canalejas, comprobó que había perdido la mayoría en el Parlamento, se vio precisado a renunciar al poder. Alfonso XIII llamó a Maura para que le sustituyera –según la mecánica normal del Pacto de El Pardo–. Pero Maura negó su colaboración al rey; incluso se ausentó de Madrid para eludir compromiso alguno, y ello hizo inútiles los esfuerzos desesperados de Dato para que rectificase su actitud. No hubo, pues, «conspiración» ni traición alguna de don Eduardo a su jefe, cuando, finalmente, presionado por el propio partido (salvo la facción maurista), hubo de aceptar, en nombre de los conservadores, el poder que les ofrecía el rey. Simplemente demostró una vez más su fidelidad a la herencia de Cánovas (la preservación –ahora, la reafirmación– del Pacto de El Pardo); pero a costa de que, tanto él como quienes le apoyaban, y muy especialmente Sánchez Guerra, se viesen, a partir de ese momento, motejados por los mauristas como «idóneos».

Un reverso positivo tuvo, para la monarquía, el *pronunciamiento* maurista. El hecho de que el rey no se hubiese doblegado a

él abrió cauces a un nuevo *posibilismo*, desde el frente *reformista* de Melquíades Álvarez –procedente de las filas republicanas–, y la inflexión benévola de Azcárate hacia don Alfonso. Dato seguía contando, por lo demás, con el prestigio que le había valido su política social y con las simpatías que le profesaban los medios obreros.

Pero el primer Gobierno Dato (1913-1915) hubo de dejar a un lado el tema de las grandes reformas sociales, acuciado por la urgencia de un doble reto de muy diversa naturaleza: el del maurismo levantisco, que podía comprometer la unidad del partido; y el gravísimo planteado por la situación internacional, a partir del momento en que, en el verano de 1914, se desencadenó la crisis balcánica que en breve degeneraría en la guerra europea.

Respecto al primero de estos retos, si bien Dato se había limitado, de momento, a aceptar la Jefatura del Gobierno, ateniéndose al requerimiento de la plana mayor del partido –disconforme con la obcecación de Maura–, el paso inmediato –inevitable– fue su definitiva proclamación como jefe de la formación liberal-conservadora al cabo de unos meses; lo cual propiciaría la normalización del «turnismo», comprometido desde 1909. Una votación en el Senado (mayo de 1914) confirmó a don Eduardo al frente del partido y del Gobierno. Según proclamaba el republicano Simarro –su amigo personal–, aquella solución «[libertaba] al país de un retroceso hacia la derecha mística, y a la vez [impedía] que [cayéramos] bajo el poder de la izquierda picaresca» (¿Romanones?). El mismo Simarro escribía a don Eduardo: «¡Ojalá pueda usted mantener el presente equilibrio de buen sentido y moderación por mucho tiempo!». Un equilibrio que se había puesto ya de manifiesto con la solución que Dato dio al problema catalanista, cifrado por entonces en la aprobación de la Ley de Mancomunidades, que, desaparecido Canalejas, no había conseguido sacar adelante Romanones. Dato la puso en vigor mediante un decreto-ley: satisfizo así a los catalanes y despejó el horizonte del Partido Liberal.

Respecto al segundo problema –el internacional–, Dato prestó un altísimo servicio al país –de acuerdo con el rey– cerrando los oídos a las incitaciones belicistas de unos y de otros, y proclamando la neutralidad española, que –respaldada eficazmente por el ministro de Estado, Lema– supo mantener a toda costa en el momento más

difícil: cuando los «belicistas» vivían la ilusión de una confrontación fulminante, que, sin grandes descalabros, permitiese a España subir al carro de los vencedores y compartir con ellos la gloria de la victoria y los despojos del enemigo –ilusión que, en determinados sectores republicanos, añadía la posibilidad de que, si las cosas no salían tan bien, se produjese, como contrapartida, un «vuelco» institucional–.

La prudencia y la energía de Dato salvaron al país de aquel grave riesgo, y la labor humanitaria emprendida poco después por el monarca para paliar, en lo posible, los sufrimientos acarreados a los pueblos beligerantes por la guerra devolverían, por el mejor de los caminos, el prestigio internacional de España ante el mundo, dando, por añadidura, perfecta réplica a las campañas feroces de 1909 (la tristemente célebre «ferrerada»). De otra parte, la conflagración internacional iba a tener consecuencias indirectas, pero importantísimas, para la pacífica España: la apertura de mercados internacionales, que vertería sobre el país un río de oro –canalizado hacia los centros de producción industrial y a los grandes enclaves mineros–; y una fuerte corriente migratoria del campo hacia la ciudad (Madrid, Barcelona, Bilbao…), dada la diferencia de nivel –y de oportunidades de trabajo– entre los grandes centros fabriles y las zonas rurales; lo cual impulsaría a su vez, en tercer y fundamental lugar, una insólita crecida de las grandes sindicales obreras –Unión General de Trabajadores (UGT), socialista; Confederación Nacional del Trabajo (CNT), anarquista–. Por lo demás, el encarecimiento de las subsistencias, si bien compensado de momento en los medios industriales porque los amplios márgenes de beneficio, provocados por la favorable coyuntura, permitían mantener una cierta generosidad en el capítulo de los salarios, comenzó a hacerse insoportable para los menos favorecidos, y, sobre todo, para los funcionarios, atenidos al estatismo de los sueldos oficiales.

En octubre de 1914, cuando los grandes beneficios materiales logrados mediante la paz española en la guerra no se percibían aún claramente, pero la inquietud y la tensión en amplios sectores del país eran la realidad palpable, otra preocupación inquietaba a Dato: ¿hasta qué punto podría descansar España en su neutralidad? En cualquier caso, eran urgentes reformas eficaces en el Ejército, porque había que estar preparados *para todo*. De aquí su plan encaminado a

una modernización de las Fuerzas Armadas, que incluía, entre otras finalidades, la creación de un Estado Mayor Central. Dato lo presentó a las Cortes como urgente y prioritario; pero, en torno a esta exigencia, que dejaba en segundo término un necesario debate sobre la situación socioeconómica, reclamado por las oposiciones, hallaron estas el medio de derrocar al Gobierno: Romanones entendía que el bienio datista amenazaba con prolongarse demasiado. No sintiéndose con asistencia suficiente para continuar en el poder –casi asaltado desatentadamente por los seguidores del conde–, don Eduardo presentó la dimisión de su Gobierno (6 de diciembre de 1915).

El nuevo Gobierno Romanones fue una ocasión perdida para que su ministro de Hacienda, Santiago Alba, lograse sacar a flote su inteligente proyecto encaminado a gravar con un impuesto especial los beneficios extraordinarios obtenidos durante la guerra: algo que hubiera permitido al Estado disponer de los medios precisos para potenciar un desarrollo ordenado (capaz de enfrenarse con la futura paz) y de distribuir mejor la riqueza que estaba afluyendo al país: por ejemplo, compensando a los funcionarios del Estado, sujetos al inmovilismo de los sueldos, por la pérdida de su poder adquisitivo (y entre los funcionarios se incluía la oficialidad del Ejército). Los proyectos de Alba tropezaron con un denso complejo de intereses, sobre todo en los medios industriales catalanes y vascos –su principal valedor sería, muy significativamente, el caudillo de la Lliga, Francisco Cambó–. Ante la tormenta que amagaba, Romanones renunció al poder; García Prieto prolongó por breve tiempo la situación liberal.

En 1917 se produciría, en sucesivas oleadas, una triple crisis social: en primer lugar, la protagonizada por el estamento militar (aparición de las Juntas de Defensa del Arma de Infantería), que pretendía controlar la irregular provisión de los ascensos «por méritos de guerra» (una guerra, la de Marruecos –control militar del Protectorado–, que se reducía por entonces a escasas operaciones de policía de limitada amplitud), pero que tras ese confesado designio «moralizador» transparentaban el empeño de inmiscuirse en la marcha política del Estado. En segundo lugar, la protagonizada por un sector parlamentario dispuesto a actuar por su cuenta y riesgo –cerradas como estaban las Cortes– para abrir un «proceso constituyente»: maniobra orquestada, de una parte, por Cambó, dada su eterna oposición

al sistema del «turno», y, de otra, por Melquíades Álvarez, empeñado en una mayor democratización –y laicización– del Estado. Y, en tercer lugar, la que se desencadenaría en la huelga revolucionaria del mes de agosto, en la cual, aprovechando la vidriosa actitud del Ejército y el desconcierto político, y rebasando las pretensiones de corta vista de los parlamentarios subversivos, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y las dos grandes sindicales obreras, UGT y CNT, intentarían, de acuerdo con los republicanos, dar un vuelco radical a las instituciones.

La primera, en el tiempo, de estas crisis sucesivas –la planteada por las Juntas militares– había provocado ya la dimisión de García Prieto, desconcertado ante aquel peligroso reto. Eduardo Dato hubo de hacerse cargo del poder, de nuevo, en el mes de junio: a él le tocaría hacer frente a los tres asaltos al sistema de la Restauración que acabamos de enumerar: y en ese empeño daría buena muestra de su auténtica capacidad de estadista.

No podía enfrentarse con las Junas, cuyas pretensiones iniciales eran, por lo demás, perfectamente aceptables, y cuyo concurso, con temible certeza, iba a hacerse imprescindible en plazo breve. Era un hecho, por otra parte, que la ocasión concreta de su anterior salida del Gobierno había sido, precisamente, el torpedeamiento, por los liberales, de un inteligente plan de reformas militares que, aceptadas en su día, tal vez hubieran evitado al país el desafío juntero. La primera decisión de Dato fue, pues, aceptar el reglamento de las Juntas. E inmediatamente hubo de habérselas con el problema de los parlamentarios rebeldes –convocados irregularmente en Barcelona por Prat y Cambó, estando las Cortes cerradas, con pretensiones constituyentes–. La ley le respaldaba de lleno en este caso, puesto que solo el monarca o él mismo –como presidente del Gobierno– tenían facultades constitucionales para convocar a diputados y senadores. (Y, muy significativamente, los «parlamentarios» se vieron desasistidos por la derecha maurista, con la que Cambó había creído contar, incurriendo en curioso despiste respecto a la mentalidad y las convicciones de don Antonio, y por la izquierda republicana, que Melquíades Álvarez pretendía controlar, pero que se lanzó por el aventurado camino de la agitación extraparlamentaria, programado por socialistas y cenetistas). Bastó, pues, un gesto simbólico del gobernador de

Barcelona –en nombre del Gobierno– para que la famosa asamblea de parlamentarios se diese por disuelta.

No sería tan sencillo conjurar la subversión obrera, en la que ya latía el estímulo de los primeros chispazos de la Revolución rusa. Su pretexto inicial fue la huelga de ferroviarios de Valencia, agravada por la intransigencia de la Compañía del Norte. Desencadenada la huelga revolucionaria en Valencia –contra el parecer, por cierto, de Pablo Iglesias–, se extendió a Andalucía, Galicia, Asturias, Vizcaya, Cataluña y Madrid: fue la llamada «revolución de agosto». Pero el asalto hallaba preparado a Eduardo Dato: su aparente claudicación ante las Juntas militares tomaba ahora su auténtico sentido. Había llegado la hora de la verdad, y el Ejército, lejos de sumarse a la subversión, dio la batalla contra el desorden en favor del orden establecido. Junteros y contrajunteros colaboraron para apagar el incendio. Por lo demás, la acción militar se llevó con prudencia exquisita –allí donde únicamente se hizo necesaria, es decir, en Asturias: prácticamente no hubo derramamiento de sangre ni represión: un contraste significativo con los *procedimientos* de De la Cierva en Barcelona en 1909–.

Por lo pronto, hubo un reconocimiento unánime del gran servicio prestado por Dato a la sociedad española. Pero a la larga, ni cosechó este los resultados positivos de su éxito ni pudo completarlo, realizando, según los consejos que le dirigía, felicitándole efusivamente, el profesor Zaragüeta, «la gran obra de reconstitución nacional» a la que aspiraba, armonizando «el sentido conservador de su política con las exigencias de la *justicia social*». Creyó el rey que, superada la crisis, la «reconciliación» entre las parcialidades políticas y las clases sociales sería más fácil a través de un Gobierno «de concentración» –idea que le venía obsesionando desde meses atrás, y de la que no participaba Dato–, presidido por el jefe de los «liberales demócratas» –grupo surgido a la izquierda de Romanones–, García Prieto. Un Gobierno que pudiera acoger desde los «reformistas» hasta los «autonomistas». Tales eran, desde luego, las aspiraciones de Cambó, a las que Alfonso XIII se hallaba por entonces esencialmente atento. Y no olvidemos la permanente animosidad del jefe de la Lliga contra Dato, en contraste con la admiración y el apoyo que siempre le mereció Maura.

El hecho fue que, al negar el rey a don Eduardo el imprescindible decreto de disolución de las Cortes –las Cortes liberales, que durante toda su etapa de gobierno habían permanecido cerradas–, se vio obligado a presentar la dimisión.

Pero no se encerró en un despecho implacable, al estilo de Maura. No permaneció tampoco mucho tiempo fuera del poder. Las Cortes elegidas con acentuado empeño neutralista por el Gobierno García Prieto resultaron, no obstante, un buen exponente de la «España oficial»; una España oficial en la que las dos grandes formaciones de la Restauración canovista habían entrado en un proceso de división, mientras crecían nuevos partidos políticos con ansias de poder –desde el frente regionalista a la izquierda marginal al régimen–. Hubo en esas Cortes, desde luego, una mayoría liberal, pero también una crecida oposición conservadora y maurista; con un núcleo republicano y la novedad de una minoría socialista –el «comité de huelga» pasó de la prisión al hemiciclo: Iglesias, Besteiro, Prieto, Largo Caballero, Saborit y Anguiano– y, asimismo, una representación significativa de los catalanistas de la Lliga. El rey logró, partiendo de esa realidad, articular un primer «Gobierno nacional», que pretendía superar la cada vez más grave crisis de los partidos tradicionales, al *embarcarlos* a todos –salvo, claro es, los reconocidamente antidinásticos– en un empeño solidario, superador de las tensiones que venían enfrentándolos. Presididos por Maura –al fin, recuperado, aunque sin ánimos para entender ni acaudillar la esperanzadora tarea que en general esperaban el monarca y el país de aquella nueva experiencia política, ya al margen del «tuno»–. Se distribuyeron las carteras ministeriales los máximos prestigios de la política española: los hombres del liberalismo –Romanones, García Prieto, Alba–; el gran caudillo de la Lliga, Cambó; el conservadurismo, con Besada y Dato. Y una figura nueva, con insospechado horizonte (Alcalá-Zamora, segregado del romanonismo).

El gesto de Dato al aceptar la cartera de Estado (¡a las órdenes de Maura!) daría pie a la anécdota que se atribuyó a Sánchez Guerra, a quien don Eduardo llamó, telefónicamente, apenas constituido el Gobierno, para darle cuenta de su composición. «Yo –señaló– estoy en Estado». «No me extraña, después de lo que le han hecho», contestó, con ironía no excesivamente delicada, el «idóneo» por excelencia.

El Gobierno nacional fue, por una parte, la gran oportunidad para que Cambó demostrase sus dotes de estadista, con una importante labor en el Ministerio de Fomento; y, sobre todo, para que Dato salvase la delicadísima situación definida por el final de la Gran Guerra. En efecto, el impacto, en la flota española, de la «guerra submarina» desencadenada por Alemania –y que, por cierto, había dado lugar a la entrada de los Estados Unidos en el conflicto– estuvo a punto de provocar una ruptura, también, en el caso español –ruptura a la que seguían mostrándose proclives las izquierdas, en el empeño de obtener frutos de la futura paz–. A esa ruptura se opuso, desde luego, el rey, y en esa actitud fue secundado tanto por Maura como por Dato, que desde su puesto en la poltrona de Asuntos Exteriores logró cerrar la crisis con un acuerdo honroso y favorable para España.

Pero el Gobierno nacional no prolongó su vida mucho tiempo. Faltó en él un aliento coordinador y orientador por parte de Maura; y no fue posible superar la incompatibilidad –de larga fecha– entre Alba y Cambó. En noviembre, coincidiendo con el Armisticio, se produjo la crisis del Gobierno. Los liberales –Romanones– heredaron el poder. Era la hora de la reestructuración de Europa; una reestructuración cuya clave estuvo en la eclosión de los nacionalismos, impulsados por el presidente norteamericano Wilson y por el francés Clemenceau. Su consecuencia sería la desintegración del Imperio austrohúngaro y la aparición de una cadena de nuevos Estados –Finlandia y las repúblicas bálticas– como contrafuerte opuesto a los impulsos expansivos de la Rusia soviética; lo que no evitaría una primera y gran difusión de la idea revolucionaria proyectada, especialmente, sobre Alemania.

Los dos problemas –nacionalismo y revolución proletaria– tendrían su impacto en España. De una parte, la apelación –por supuesto, desatendida– de los nacionalistas vascos a las potencias vencedoras –concretamente, a Francia– para que respaldasen su independencia; de otra, la articulación del esfuerzo de la Lliga Regionalista catalana para elaborar un estatuto de autonomía que sería respaldado por un plebiscito en Cataluña, proyecto que desplazó el intento de Romanones de que ese posible estatuto fuese elaborado por una comisión parlamentaria emanada de las Cortes: lo que suponía un compromiso constructivo –en la línea iniciada por Canalejas– entre Madrid y Barcelona: compromiso que los nacionalistas de la Lliga soslayaron. Pero,

a su vez, el proyecto autóctono de autonomía no pudo llegar a puerto, ya que se vio rebasado por el otro gran movimiento característico de la posguerra: un brote revolucionario –la huelga de La Canadiense, que paralizó durante semanas a toda la región, promovida por la potente sindical anarquista (la CNT y su Sindicato Único)–. La situación creada por el cambio de coyuntura que trajo el final de la guerra –con el progresivo cierre de los mercados exteriores y el paro laboral, que fue su inmediata consecuencia– estimuló la ofensiva de las organizaciones obreras, animadas por la fascinación de la revolución bolchevique plasmada en la III Internacional –y que contaba ya con un naciente Partido Comunista Español, surgido a la izquierda del PSOE–. Los burgueses de la Lliga hubieron de apelar al Gobierno de Madrid para salvar sus intereses de clase, en grave riesgo: la huelga fue, efectivamente, sofocada mediante una intervención militar, pero Romanones hubo de dejar paso a un nuevo Gobierno de concentración presidido por Maura, pero que, a la hora de la verdad, cuando reunió Cortes, según la mecánica del Pacto de El Pardo, no obtuvo mayoría, dado que los conservadores «idóneos» se hicieron con ella. Aunque Alfonso XIII se esforzó por lograr la restauración de la unidad conservadora –y pudo contar, para ello, con el asentimiento del propio Eduardo Dato–, los conservadores «datistas» no se mostraron dispuestos a ello, resentidos, como estaban, con las reiteradas ofensas y menosprecios que venía prodigándoles Maura desde 1913. Abierta nuevamente la crisis, se sucedieron dos gobiernos «de gestión», presididos por Sánchez de Toca y por Allendesalazar. Figuras, ambas, de segundo orden en el núcleo datista, reflejaban lo poco claro de la mayoría en las Cámaras, y fracasaron por su impotencia ante el gravísimo problema de la situación social en Cataluña.

Finalmente, y pese a todas sus resistencias, Eduardo Dato hubo de asumir una vez más el poder –en el que sería su último Gobierno–. Aceptó el desafío supremo por lealtad al rey, cuando en buena parte había perdido su fe en la victoria, y a sabiendas de que no podría desarrollar un programa de altos vuelos con unas Cortes tan fragmentadas –y careciendo de la seguridad de obtener de Alfonso XIII el necesario decreto de disolución–. Tendría, pues, que debatirse entre el riesgo de convertirse en centro de fuegos cruzados, en la

guerra social de Cataluña, y el de fracasar en su decidido empeño de refundición de su partido bajo la jefatura de Maura.

Su programa de gobierno tuvo como clave, por supuesto, la preocupación social. Se proponía ahora, en la culminación de un ideario mal comprendido por unos y por otros, conjurar la descarnada lucha de clases entablada en Barcelona, dando, por una parte, amplio desarrollo a la legislación social de la que siempre había sido corifeo; poniendo, de otro lado, freno a los excesos del pistolerismo organizado en Barcelona; abriendo, en fin, nuevo margen de confianza al sindicalismo obrero, pero subrayando, al mismo tiempo, su designio de mostrarse inflexible con quienes trataban de burlar la ley. El primer punto de este programa tomó cuerpo en un conjunto de realizaciones interesantes: en mayo se creó el Ministerio del Trabajo; el 27 de junio se limitó la revisión de alquileres para evitar aumentos abusivos, y fueron creadas las Juntas de Fomento y Casas Baratas; en enero de 1921 se dictó un decreto sobre la aplicación del seguro obligatorio, y fue designada en las Cortes una Comisión permanente de trabajo y legislación social. El segundo punto se reflejó, de manera muy significativa, en la disolución de la tristemente famosa «banda de los sesenta», grupo de pistoleros al servicio de la patronal, cuya cabeza era el pseudobarón de Koening. Y el tercero tuvo expresión concreta en la liberación de los presos por cuestiones sociales y el restablecimiento de la CNT –suprimida «legalmente» en la etapa represiva anterior–, aunque sometida a estricta vigilancia. Desde Gobernación dirigió esta línea política Francisco Bergamín, que había nombrado gobernador de Barcelona a Federico Carlos Bas.

Aún se apuntó Dato otro éxito, realizando la misma hazaña de Maura en 1904: llevar al rey a Barcelona (la última visita del monarca a la Ciudad Condal databa de 1908, también con Maura, y desde entonces las cosas habían cambiado profundamente en Cataluña). Y fue durante este memorable viaje cuando Dato invirtió los términos de su política de 1900: pactó ahora, en el más amplio sentido del término, con la burguesía industrial catalana, sentando las bases para el futuro arancel de 1922. Es más: legalizó la absorción de competencias de las diputaciones provinciales por la mancomunidad, que esta, unilateralmente, había intentado en enero y que se había

visto, lógicamente, rechazada en Consejo de Ministros antes de que se plantease el viaje regio.

Pero, en contraste con este anverso feliz de las relaciones del Gobierno con Cataluña, la situación social experimentó de nuevo, como reverso, una gravedad extrema a lo largo del verano. Estimulados por la adversa coyuntura económica a que ya nos hemos referido, proliferaron los conflictos laborales a lo largo y ancho del país, con especial incidencia en los enclaves mineros de Peñarroya y Riotinto; nuevos contactos entre la CNT y la UGT culminaron en el pacto del 3 de septiembre de 1920. Desde el mes de abril existía ya, según quedó indicado, un Partido Comunista Español; pero incluso el PSOE ingresó, en junio de ese mismo año, en la III Internacional (solo andando el tiempo, el contacto directo con la realidad bolchevique decidió a Fernando de los Ríos y a Julián Besteiro a corregir este error). «Es innegable que la alianza de las centrales sindicales, la proximidad de la crisis económica de posguerra que llevaría consigo el paro obrero, la gran agitación huelguística europea y la consolidación del régimen bolchevique ruso, creaban una innegable, si bien precaria, coyuntura revolucionaria» (Balcells).

Fue esta situación la que obligó a Dato a dar un viraje a la orientación conciliadora e integradora que, de acuerdo con Bergamín, había seguido hasta entonces. Por lo pronto, consiguió del rey el decreto de disolución de las Cortes (septiembre). Las elecciones de diciembre le proporcionaron un Parlamento plenamente adicto. Era necesario endurecer el gesto –y este significado tendría la sustitución de Bergamín por Bugallal en Gobernación– cuando los bienintencionados esfuerzos del gobernador Bas habían fracasado en una Cataluña donde volvía a reverdecer la guerra social, manifiesta en una cadena de graves conflictos laborales (huelgas: textil de Tarrasa; de carreteros conductores; del sector de la electricidad; del metalúrgico…) y de atentados personales de todo género…

En noviembre, un extenso documento redactado por el alcalde de Barcelona, Martínez Domingo, y respaldado por las «fuerzas vivas» de la ciudad revistió los caracteres de un ultimátum al Gobierno, del que se reclamaba, para sustituir a Bas, a un «hombre fuerte» capaz de poner fin a aquella intolerable situación. Por persona interpuesta –para no comprometerle oficialmente– preguntó don Eduardo a Cambó

quién era el «hombre fuerte» que le reclamaban los catalanes; sin dudarlo, Cambó dio el nombre del general Martínez Anido (que como gobernador militar ya había dado muestras de implacable dureza). Contra su voluntad, Dato hizo el nombramiento, dando carta blanca al general para hacer frente a la difícil situación catalana. Sin saberlo, había firmado su propia sentencia de muerte.

Martínez Anido, en efecto, puso en marcha en Barcelona una acción represiva carente de todo escrúpulo. Respaldó al Sindicato Libre frente al Único, *neutralizó* a los dirigentes del movimiento obrero y puso en vigor la vituperable «ley de fugas». Aunque Dato había declinado toda responsabilidad en el «programa» de Martínez Anido, al darle carta blanca en conformidad con lo que solicitaban las «fuerzas vivas» de Barcelona, los activistas de la CNT, en lugar de vengarse en la persona del general –que sabía protegerse muy bien–, apuntaron a la del presidente del Gobierno. Entre los documentos del archivo Dato, se conserva un papelucho, escrito a máquina, cuyo membrete reza así: «Sindicato Único–. Sección de Asesinatos». El escueto texto que sigue, advierte:

> Este Sindicato acordó, en sesión tenida el día 1 de los corrientes, proceder a su asesinato, lo que se le comunica a su debido tiempo para que en los pocos días de vida que le quedan pueda arreglar sus asuntos; supone este Sindicato que ya está usted convencido de que no en balde se amenaza, así como también le previene la seguridad de que en corto plazo se habrá llevado a cabo su asesinato, siendo destinado a morir vilmente, como le corresponde por puerco y por ladrón.

La «comunicación» se fechaba en 3 de noviembre de 1920.

No parece que pueda otorgarse categoría de documento realmente emanado del Sindicato Único a esta amenaza anónima; probablemente no pasaba de un papelucho apócrifo. Pero encerraba una sentencia en firme, y Dato lo sabía: no mucho después dio a conocer a sus colaboradores más próximos su convicción de que sería asesinado. «Nos anunció su muerte –ha referido el conde de los Villares– dos días antes de que tuviera lugar». «Resultará difícil –comenta el gran historiador Jesús Pabón– hallar una conciencia más clara que la de Dato respecto a su fin, y una decisión más firme que la suya para afrontar la muerte». El día 8 de marzo de 1921, cuando se

trasladaba del Senado a su domicilio (Lagasca, 4), su coche oficial fue ametrallado a la altura de la Puerta de Alcalá desde una motocicleta ocupada por cenetistas catalanes.

A sabiendas, como acabamos de subrayar, de la suerte que le esperaba, Dato acababa de concertar, a través de Gabriel Maura, una cita con el padre de este, don Antonio, al que estaba decidido a traspasarle la Jefatura del Gobierno y la del partido. No hubo tiempo para que esa entrevista llegara a celebrarse.

Pese a que los asesinos podían hallarse aún en Madrid, Alfonso XIII presidió, a pie, el entierro del estadista desaparecido, acompañado por la desolada expectación de los madrileños, hasta el Panteón de Hombres Ilustres. A título póstumo –como en los casos de Cánovas y de Canalejas–, le fue concedido el ducado que ostentarían su viuda y –hasta hoy– sus descendientes directos.

Nadie definió tan bien como Amós Salvador la personalidad moral y política de Dato, al contestar a su discurso de ingreso en la Academia de Ciencias Morales y Políticas: «Pertenece –dijo entonces– a aquella categoría de personas a quienes el lenguaje vulgar distingue con el calificativo exactísimo e irremplazable de *equilibrados*. Y cuando se dice, de quienquiera que sea, que es un hombre equilibrado, se hace de él, en una sola palabra, un grandísimo elogio».

Hasta 1914 Dato había conservado la representación del distrito de Murias de Paredes. Desde 1914 hasta su muerte sería diputado por Vitoria: ciudad a la que le ligaban vínculos familiares y afectivos de los que ya hicimos mención, y que desde 1902 le había declarado «hijo adoptivo». La capital vasca, agradecida a los beneficios que le procuró don Eduardo –antes y después de asumir su representación parlamentaria– le erigió, a su muerte, un hermoso monumento en el más bello lugar de la ciudad. Pero el verdadero monumento a la memoria del gran estadista ha quedado plasmado en sus obras, y muy especialmente en el Ministerio del Trabajo, fundación en la que culminaron sus preocupaciones de gobernante, y que debía ser punto de arranque para el despliegue de los nuevos proyectos de redención social que no podría ver realizados.

Retrato de Eduardo Dato Iradier. Pintado por Marceliano Santa María Cedano, 1909.
Galería de retratos del Congreso de los Diputados.

Lectura de un Proyecto de Ley. Pintado por Asterio Mañanós y Martínez, 1908
Salón de Sesiones del Congreso de los Diputados

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

II

Artículos

Articles

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 65-95
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1564

REIVINDICACIÓN DE LA LEY Y EXIGENCIAS CONSECUENTES PARA EL LEGISLADOR DE NUESTRO TIEMPO[1]

A CLAIM TO THE LAW AND CONSEQUENT DEMANDS ON THE LEGISLATOR OF OUR TIME

Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa
Académico de número de la
Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España
Letrado de las Cortes Generales

Fecha de recepción del artículo: marzo 2021
Fecha de aceptación y versión final: abril 2021

RESUMEN

El artículo examina las características que deben cumplir las leyes, de acuerdo con la Constitución, respetando los principios de generalidad y abstracción, la no arbitrariedad del legislador, los principios de buena regulación, y las garantías de la seguridad jurídica frente a las leyes de preceptos intrusos y las ómnibus, el abuso de las urgencias y los procedimientos especiales, las frecuentes leyes modificativas o las complejas especialidades que requiere la legislación en ámbitos técnicos o científicos.

En lugar de recrearnos en la literatura de la crisis de la ley se propone elaborar las leyes con rigor, haciendo realidad el respeto a esos principios y tras la reflexión y el debate plural debidos. Ello implica a todos los poderes, pero, muy especialmente, al Poder Legislativo porque si el Parlamento no asume la responsabilidad para que la ley pueda consolidarse como el gran instrumento

---

[1] En noviembre de 2003, los académicos Aurelio Menéndez y Antonio Pau Pedrón dirigieron en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España un Seminario pionero sobre el desafío que significa para el Estado de derecho la actual proliferación legislativa. En la introducción al estupendo libro que lo recogió, el profesor Menéndez, tras mostrar su preocupación por el proceso de producción de normas como tema más bien ignorado y silenciado y sobre el que los poderes públicos han mostrado un pobre interés, invitó a la comunidad jurídica a trabajar para superar el «ordenamiento desordenado» (Vol. Col. (Menéndez, A. y Pau, A. eds.): *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Madrid, 2004). Otro mes de noviembre, diecisiete años después, me propuse aportar mi propio grano de arena en ese empeño, con el discurso que pronuncié el 23 de noviembre del pasado año en el Salón de la Real Academia con motivo de mi ingreso en la misma como académico de número. El presente texto recoge sustancialmente lo allí dicho. Para un examen más completo puede verse el texto escrito del discurso, titulado «La vocación de este siglo XXI por la legislación y los retos para el legislador».

de la convivencia que debe ser en este siglo XXI, nadie lo sustituirá en esta tarea. Para ello, se considera indispensable la modificación integral del procedimiento legislativo mediante la reforma en profundidad de los Reglamentos Parlamentarios. En lo orgánico, potenciando el decisivo papel de las Mesas de las Cámaras, auxiliadas por los letrados, las Secretarías Generales en su conjunto y una novedosa Oficina de la Calidad Legislativa, e introduciendo la figura del Coordinador de cada proyecto de ley, que vigile su coherencia y calidad durante toda la tramitación. En lo procedimental, con numerosas medidas entre las que destacan nuevos requisitos para la admisión inicial, la introducción de una fase de instrucción o reflexión, una revisión amplia de las reglas de los debates, el establecimiento de límites precisos para las enmiendas y, en definitiva, una llamada general al sosiego, al orden de los trabajos y a la superación de las prisas y las improvisaciones.

Palabras clave: derecho parlamentario, procedimiento legislativo, técnica legislativa, calidad del texto, Reglamentos.

ABSTRACT

The article examines the characteristics that laws must fulfil, in accordance with the Constitution, observing the principles of generality and abstraction, the non-arbitrariness of the legislator, the principles of better regulation, and the guarantees that the rule of law will prevail in the face of laws with intrusive precepts and omnibus laws, the abuse of urgencies and special procedures, the frequent amending laws or the complex specialities required by legislation in technical or scientific fields.

Instead of indulging in the literature on the crisis of the law, it is proposed that laws should be drafted with rigour, respecting these principles and after due reflection and plural debate. This involves all the powers, but especially the Legislative Power, because if Parliament does not assume responsibility so that the law can consolidate itself as the great instrument of coexistence that it should be in this XXI century, no one will replace it in this task. To this end, a comprehensive modification of the legislative procedure by means of an in-depth reform of the Standing Orders of the Parliament is considered indispensable. Dealing with the bodies, by strengthening the decisive role of the Bureaux of the Chambers, assisted by the Clerks, the General Secretariats as a whole and a new Office of Legislative Quality, and by introducing the figure of the Coordinator of each bill, who will oversee its coherence and quality throughout the processing. Procedurally, with numerous measures, including new requirements for initial admission, the introduction of an instruction or reflection phase, a broad review of the rules for debates, the establishment of precise limits for amendments and, in short, a general call for calm, orderly work and to the overcoming of haste and improvisation.

Keywords: Parliamentary law, legislative procedure, legislative technique, quality of the text, Standing Orders.

El propósito que persigo con este texto no es otro que el de reivindicar la ley aprobada por el Parlamento como instrumento central de la convivencia, y destacar la trascendencia que para ello tiene que las leyes se hagan bien. Soy consciente de que lo planteo en un tiempo en que el discurso dominante es el de la crisis de la ley y no seré yo el que niegue que la ley y el conjunto del ordenamiento están en este tiempo cuajados de problemas. Al contrario, he puesto en el pasado por escrito una descripción especialmente severa de los problemas actuales del ordenamiento y de la calidad y el valor de las leyes. No la repetiré aquí, pero quiero dejar claro que comparto una gran preocupación por fenómenos como la proliferación extraordinaria de las normas, la creciente variedad de tipos legislativos, las urgencias y modificaciones constantes, con la consiguiente inestabilidad y fugacidad, la difusa delimitación entre las leyes y los reglamentos, la extensión de las leyes acto y el arrinconamiento de los códigos, la generalización de las leyes ómnibus, etc. Fenómenos que han llevado incluso a Santamaría Pastor (2016) a concluir que la producción normativa de nuestro país constituye un desastre sin paliativos:

> «Con todas las excepciones que se quiera, es una evidencia que la producción normativa de nuestro país constituye un desastre sin paliativos de desorden, inestabilidad, incoherencia, improvisación, y de falta de claridad, de necesidad y de proporcionalidad, por no acumular más calificativos deshonrosos:…Y lo más grave es que dicha forma de actuar es una práctica secular, con raíces muy hondas en la cultura política y administrativa, que va a ser muy difícil, si no imposible, erradicar en plazo breve. Durante siglos, el poder normativo, manifestación primigenia del poder político, se ha ejercido –en España y en la mayoría de los países del mundo, por no decir en todos– bajo los exclusivos condicionantes de la impulsividad, el apresuramiento, la solución de problemas concretos juzgados urgentes, la indefinición de los objetivos, la imprevisión de los efectos, y el condicionamiento ideológico; todo ello revuelto con frecuentes dosis de arbitrismo. Abandonar todos estos parámetros para sujetarse a procesos reflexivos supone una revolución mental que no es fácil que pueda conseguirse en pocos años, si es que llega a hacerse efectiva alguna vez».

No obstante, me parece importante señalar brevemente que lo que está ocurriendo en nuestro ordenamiento por razón de las medidas

para combatir la pandemia, está multiplicando las alarmas. Por resumirlo al máximo, y sin poder detenerme en el asunto evidentemente no menor de la interpretación que se está haciendo del régimen jurídico del estado de alarma y del papel que debería corresponder a las Cortes en el mismo, mencionaré solo tres desdichas particularmente graves.

La primera, la aceptación de que normas y decisiones de rango ínfimo de los Ejecutivos estatal y autonómicos estén restringiendo derechos fundamentales.

La segunda, que el insufrible abuso gubernamental de los decretos-leyes, que denunció brillantemente el profesor Aragón Reyes, es ya la forma ordinaria de legislar, y basta ver los números. Hace ya más de treinta años que vengo insistiendo infructuosamente en que de todos los factores que están contribuyendo a deslegitimar al legislador, a la ley, y al Parlamento, probablemente el más grave de todos es que el Poder Ejecutivo haya interiorizado –y el Parlamento y el Tribunal Constitucional lo hayan permitido– que puede recurrir sin medida a esta norma supuestamente excepcional, sea para dirigir la economía, para afrontar una pandemia o para sacar ventaja en periodo electoral.

En fin, y en tercer lugar, se está comprometiendo hasta el extremo la calidad de las normas, afectadas por urgencias inevitables, por la acumulación de medidas variopintas, y por improvisaciones, rectificaciones y correcciones constantes. La tramitación parlamentaria de las leyes, o, por mejor decir, la conversión de los decretos-leyes en leyes, que es lo que hoy hacen principalmente las Cortes, está generando una situación difícilmente gobernable, al superponerse la conversión en leyes de decretos de hace ya meses, con decretos posteriores que a su vez también están siendo convertidos, con nuevos decretos leyes que cada día añaden medidas ante las nuevas necesidades. En estas condiciones, las leyes se están llenando de obsolescencias y contradicciones, generando una muy compleja inseguridad jurídica.

Ojalá superemos pronto esta situación tan crítica del ordenamiento. Entonces, despedida la excepcionalidad sanitaria y, con ella, la excepcionalidad jurídica que nos ha situado ante la quiebra de fundamentos muy básicos de nuestro Estado de derecho, no debemos desperdiciar la ocasión para resituar de una vez la ley y el Parlamento en el lugar que constitucionalmente les corresponde, y procurar, en lo posible, responder a los retos muy exigentes que se plantean en este

siglo a la tarea de legislar, sin por ello seguir deteriorando la calidad del ordenamiento y el reparto debido de potestades de los poderes del Estado.

Ya adelanto que mis reflexiones finales girarán sobre las serias dificultades políticas que lo obstaculizan en esta democracia nuestra, electoral y partitocrática. No tengo ingenuidad alguna sobre este extremo. Pero lo que pretendo ahora es acreditar que se trata de un objetivo irrenunciable; que para ello son necesarias reformas de mucho calado; y que disponemos de instrumentos jurídicos para hacerlo posible.

Para empezar, diré que no comparto el planteamiento de quienes, ligando la llamada crisis de la ley a la supuesta pérdida de sus señas de identidad constitutivas en un pasado glorioso y a la pérdida también de su soberanía tras lo que Carlos de Cabo ha llamado la «hiperconstitucionalización del sistema», explican que la situación es irrecuperable y que las leyes no tienen ya otro destino que ser pura forma, en la que cabe cualquier contenido, modificadas constantemente por los Gobiernos de la mano de tecnocracias sofisticadas, como medio para adoptar innumerables decisiones que sustituyen la razón por lo concreto. Como tampoco comparto lo que suele acompañar a este juicio, en el sentido de que el Parlamento ya habría gozado de su momento de gloria, igualmente perdido.

He escrito largamente sobre los Parlamentos para acreditar que no es verdad que cualquier tiempo pasado fue mejor y que los siglos XIX y XX no han estado precisamente escasos en debilidades de la democracia representativa y el parlamentarismo, lo cual obliga a ser cuando menos prudente en el uso actual de la palabra crisis. Ahora repito idéntico juicio sobre la ley.

Parlamento y ley han evolucionado con el tiempo y, en la misma medida en que ha evolucionado el Estado constitucional, ha ido evolucionando la caracterización de la ley propia del Estado constitucional. Lo acreditó hace años Ignacio de Otto: la posición de la ley no tiene contenido igual en todo tiempo y lugar. Y repasar los juicios sobre las leyes del pasado, incluso de los respectivos contemporáneos, nos tendría un buen rato acumulando lamentaciones. Por mi parte añado que, frente a las visiones nostálgicas, no vivimos hoy precisamente el momento menos afortunado de esa evolución.

Como ha concluido Liborio Hierro, la ley siempre ha estado en crisis y resulta difícil encontrar algo nuevo en lo que hoy se ha puesto de moda como «crisis de la ley». Como abiertamente reconocía en su tiempo Condorcet, estamos ante una cuestión eternamente problemática, sobre la que ningún tiempo ha conocido el ideal. «Nada hay tan común –decía Condorcet– como las malas leyes». Aristóteles ensalzaba la magistratura de los tesmótetas o símbolos, que perseguían a los autores de las normas perjudiciales para la polis, y la sensación de desorden y precariedad brilla en el Canto VI del Purgatorio de Dante, cuando dice con amargura «pues que a noviembre los decretos que hiciste en octubre nunca llegan»[2].

No puedo profundizar aquí en la apasionante historia de la ley en el siglo XIX, pero siendo evidente que en ese tiempo se hicieron, en el seno del movimiento codificador, estupendos códigos y algunas valiosas leyes generales, modélicos en cuanto a los caracteres de la ley que ahora se añora, no es menos cierto también que no agotan, ni remotamente, lo relativo a la configuración de la ley en ese tiempo. Con un repaso detenido de la Gaceta de Madrid se puede comprobar que la gran mayoría de las leyes decimonónicas no fueron en España leyes generales sino leyes singulares e incluso leyes-acto: autorizaciones, concesiones, amnistías, rehabilitaciones de memoria, pensiones incontables, medidas sobre contratos y concesiones de ferrocarril o de líneas electro-telegráficas, planes de carreteras, etc. Y no cabe extrañarse de ello si tenemos en cuenta que la historia de la ley trascurre de lo particular a lo general, de los privilegios personales y los fueros territoriales a las previsiones generales y abstractas. Y en ese recorrido lo general ha coexistido siempre con lo singular.

En pocos ordenamientos se ve tan nítidamente esta coexistencia de leyes generales y particulares como en el Reino Unido, donde históricamente es constatable que la prioridad de la «legislación privada» promovida por los parlamentarios, con muchas pequeñas

---

[2] El mismo Montesquieu escribió, en *El Espíritu de las leyes*, que de los tres poderes el más peligroso parece ser el legislativo, capaz de «asolar al Estado con sus voluntades generales» y que el legislador tiene una fuerte «tendencia a la improvisación y a la innovación innecesaria, cuando no incurre en un pecado de ignorancia; por eso las leyes son a veces desproporcionadas, crueles, contrarias en la práctica a los fines que dicen perseguir, prolijas, reiterativas, oscuras, vagas, etc.»

leyes locales y efímeras, no empezó a cambiar hasta 1832, tal y como describió Sir Courtenay Ilbert. De hecho, todavía hoy los manuales británicos distinguen en su primera página entre dos formas tradicionales de legislar: los *Public General Acts versus* los *Private Acts*, definidos estos como "*particular benefit of some person or body of persons such and individual or Company or local people*". Y conviene retener que estos *Private Acts* requieren un procedimiento propio, particularmente cuidadoso, en el que deben explicarse las razones que lo justifican (Zander: 2015).

Por otra parte, lo característico de la ley ha sido hasta bien entrado el siglo XX lo que Carré de Malberg denominó el «Estado de Derecho incompleto», es decir, que, aunque desde el momento fundacional del constitucionalismo moderno, la Constitución, estuvo protegida por mecanismos rígidos de reforma[3], si finalmente se acabó identificando el siglo XIX con la superioridad de la ley fue por la inexistencia de controles suficientes para asegurar que las leyes se ajustasen a la Constitución. Como ha contrastado brillantemente Blanco Valdés, en Francia, la ingenua suposición de que, cómo expresó el artículo 4 de la Constitución de 1795, la ley no podía «ordenar más que lo que es justo y útil a la sociedad y prohibir más que lo que le es perjudicial», hizo innecesario asegurar nada, a diferencia del camino abierto en Norteamérica al control de constitucionalidad de las leyes a partir de la decisión del juez Marshall en 1803. El resultado de la opción francesa –o española–, no fue precisamente para que añoremos esa ley omnipotente que los modernos habríamos perdido. Al extremo de que, al consolidarse desde principios del siglo XX la democracia de partidos, Leibholz llegó a calificar al legislador como un peligro para la libertad.

Así que no cabe sino compartir la sorpresa que expresó elocuentemente Landelino Lavilla, ante el hecho de que los análisis no se hagan justamente en sentido contrario, es decir, destacando las mejoras en la configuración de la ley que estamos viviendo respecto al pasado. En España, a partir de la aprobación de la Constitución

[3] Recuérdese además el tercer párrafo del Título I de la Constitución francesa de 1791, «el Poder Legislativo no podrá hacer ningún género de leyes que supongan atentados y planteen obstáculos al ejercicio de los derechos naturales y civiles consignados en este título y garantizados por la Constitución».

vigente, y la consolidación del carácter normativo de esta, que ha venido a rescatar, junto al legislador democrático, el valor superior de la ley, la primacía del principio de legalidad y, en definitiva, la cultura del imperio de la ley.

La Constitución es ciertamente la norma superior y esa superioridad no es ahora solo nominal, sino que está garantizada con instrumentos jurídicos efectivos[4]. En ese marco, la ley, subordinada material y formalmente a la Constitución, es reconocida a su vez como la norma suprema entre las fuentes producidas por los poderes constituidos, reforzada constitucionalmente por la primacía dada al principio de legalidad, el alcance amplio asegurado por la Constitución a la reserva de ley, y el consecuente carácter subordinado de los reglamentos. Todo ello como correlato del cambio operado por el constituyente en las estructuras del sistema político, que llevó al profesor Predieri a calificar el texto constitucional como ejemplar en su traducción a fórmulas jurídicas del sustrato político de nuestros días.

En palabras de García de Enterría,

> por mucho que se resalte la crisis de la ley en las sociedades actuales, tal crisis no alcanza en modo alguno a destronar a la ley (en el ámbito de la Constitución, naturalmente, que no es sino la lex superior),

---

[4] Como dejó escrito Aragón Reyes como Magistrado del Tribunal Constitucional, en un voto particular de importante doctrina: «Como hemos tenido ocasión de señalar "las Cortes Generales, como titulares de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esa potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución" (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4). Estos límites son tanto sustantivos como formales, de suerte que la ley no puede entrar en contradicción con normas materiales de la Constitución, ni tampoco con normas o principios estructurales expresos o deducibles de nuestro sistema constitucional parlamentario y democrático. Si se traspasan esos límites, este Tribunal está llamado a depurar y expulsar del ordenamiento jurídico la ley inconstitucional, tanto por motivos formales como materiales, garantizando la primacía de la Constitución (art. 27.1 CE), mediante los procesos de declaración de inconstitucionalidad de las leyes (arts. 161 a 164 CE y arts. 27 y ss. LOTC)».

En el mismo sentido, Fernández Rodríguez ha señalado al Estado constitucional, «como culminación del Estado de Derecho». Poniendo las garantías en primer plano, incluyendo la defensa de la Constitución por los Tribunales Constitucionales y los Jueces. Y citando a Bachof (*Jueces y Constitución*, 1959, Madrid 1985) que se refiere a la «enérgica pretensión de validez de las normas de la Constitución», en cuanto extensión de un orden de valores, los valores integrantes de la cultura occidental (en *De la arbitrariedad del Estado legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*. Madrid, 1998).

> de ese lugar central e insustituible (…) la democracia necesita justamente de la ley (…) es el instrumento necesario de la libertad, tanto por su origen en la voluntad general como por su efectividad, como pauta igual y común para todos los ciudadanos, a la que todos pueden invocar y en la que todos deben poder encontrar la justicia que la sociedad les debe.

Y en similares términos Garrorena Morales:

> nuestra Constitución ha optado decididamente a favor de una comprensión avanzada e intensísima del imperio de la ley, entendida esta como condición o presupuesto de legalidad de la actuación de los demás poderes, en cuanto que ella es el único vehículo capaz –en su calidad de expresión parlamentaria de la voluntad popular– de realizar la intermediación de un respaldo de legitimidad para tales actuaciones (…)y el norte que lo justifica, no es otro que la definición para una comunidad social dada del más alto nivel posible de realización de la libertad a través de la ley y de paralela vinculación del poder al derecho.

Más aún, además de potenciar al legislador, la Constitución contribuye también a reforzar sus productos precisamente porque le impone límites razonables y a ellos debe ajustarse. Razonable es que el legislador deba respetar el contenido esencial de los derechos fundamentales. Razonable es que la Constitución impida las leyes de privilegios desigualitarios. Razonable es que el legislador tenga vetada la arbitrariedad. Razonable es, en fin, que en desarrollo e interpretación de las previsiones constitucionales se hayan ido concretando otros principios que ponen coto al legislador (como por ejemplo la necesidad, o la proporcionalidad…). Dicho nuevamente con Landelino Lavilla, que hoy la ley valga en tanto respeta los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución «podrá propiciar jeremíacos lamentos sobre la limitación de las potestades del Parlamento, pero es, en sí mismo, un progreso de muy especial calado en la construcción del Estado de Derecho y en la realización de un buen orden constitucional».

Ahora bien, para que todo lo que acaba de decirse tenga traducción efectiva, es preciso que los límites se respeten y no seamos negligentes con la ley. Por el contrario, tenemos que se ser bien exigentes con la ley –y con el legislador–, para que se cumplan

realmente las condiciones por las que la Constitución ha otorgado a la misma la primacía en el cuadro de las fuentes, como norma por excelencia, insustituible como instrumento central de la convivencia y de ordenación de todas las relaciones jurídicas. Como ha resumido Garrorena Morales, «cuando un ordenamiento opta por semejante concepción de la ley, es aconsejable que en ningún momento ni por nadie se desconozca a cuanto obliga y compromete dicha opción…».

Lo cierto es que, más de cuarenta años después, no solo no hemos consolidado todas las consecuencias de esta configuración exigente de la ley, sino que se ha ido deteriorando su valor y su prestigio. Ante ello, como puede suponerse no propongo que nos instalemos en la apenada pero confortable literatura de la inevitabilidad de la crisis de la ley. Cuando vemos extenderse en la práctica la sustitución de lo ordinario por el abuso de lo extraordinario o la renuncia a los requisitos que deben conformar la ley, con claro perjuicio para la racionalidad, la seguridad, la calidad, e incluso la legitimidad de la ley, no es que estemos asistiendo al nacimiento de un nuevo concepto de ley o a una ingeniosa mutación de los fundamentos del Estado de derecho. Es que no estamos respetando reglas muy básicas que constituyen el corazón del sistema. Sabemos lo que es debido, pero no ponemos los medios para que se cumpla.

Hay pues que trabajar en serio para hacer realidad la configuración exigente de la ley, coherente con el alto papel y misión que se le asigna. Solo desde esta exigencia será posible además afrontar los muchos y graves problemas y vicios que la ley y el ordenamiento tienen y que ya quedaron reseñados. No recreándonos por tanto en la literatura de la crisis, sino esforzándonos colectivamente en afianzar debidamente los requisitos y límites de la ley de este siglo XXI y en hacer que los mismos se respeten, así como que la ley se elabore, no solo con el cuidado preciso para asegurar su corrección jurídica, sino también fortaleciendo el procedimiento parlamentario de deliberación y participación que legitima su superioridad.

En palabras de Peter Haberle, ha de postularse el retorno a la ley, a su autoridad y su normatividad. Al punto de que, como llegó a considerar Rubio Llorente, la reconstrucción de una teoría de la ley es el mayor reto dirigido a los juristas españoles a efectos de volver

a una categoría básica del Estado de derecho, cuya sustancia es precisamente la garantía de la libertad.

Hay signos de que se está generando un clima propicio para afrontar esta tarea. Por una parte, ya es copiosa la literatura sobre la exigencia de trabajar en ello, y corrientes jurídicas hoy significativas como el neoconstitucionalismo, la «legisprudencia», o las teorías que conectan la argumentación jurídica con una pretensión de corrección moral, reconocen que hemos venido siendo poco diligentes con la ley. Como ha escrito Mercado Pacheco,

> durante mucho tiempo nuestra cultura jurídica he desdeñado el estudio y el cultivo de una auténtica ciencia de la legislación que vaya más allá del estudio de los tradicionales problemas de técnica legislativa, para explorar las condiciones y posibilidades de la argumentación racional en el ámbito legislativo.

De otra parte, los ordenamientos van dando algunos pasos como, en nuestro derecho, con las reformas introducidas por las Leyes 39 y 40 de 2015, sobre los principios y el procedimiento que debe seguir el Gobierno en la redacción de sus anteproyectos. O las Directrices sobre calidad de las normas, hoy en la versión vigente desde 2005. Pasos que, sin embargo, han implicado hasta ahora al Ejecutivo pero escasamente y solo indirectamente al Legislativo.

Tomás Ramón Fernández, tras coincidir en que debemos situarnos ante el «comienzo de la inaplazable renovación de una teoría general de la ley, que en su estado actual es rigurosamente insostenible», ha trazado impecablemente la agenda. Por una parte, al explicar que «alguna rectificación hay que introducir en la teoría de la ley que pueda devolver a esta un mínimo de cualidades sustantivas susceptible de generar la confianza en ella de los ciudadanos». Y por otra parte, al proponer «reforzar el rigor en la observancia del procedimiento y exigir al legislador una justificación expresa y verificable de sus decisiones».

Coherentemente con ello, las propuestas que se están haciendo incluyen una vertiente material, que se ocupa de los principios y de las exigencias de la racionalidad, que en modelos tan sugerentes como el del profesor Atienza comprende las dimensiones lingüística, lógico-formal, pragmática, teleológica y axiológica. Y una vertiente

formal, que suscita las cuestiones relativas al procedimiento parlamentario de deliberación y participación que legitima su superioridad. Sin olvidar también los avances en lo que Bentham llamó la «nomografía» y hoy se cobija bajo nombres como la técnica legislativa, o, en la Unión Europea, la *better* o la *smart regulation*. Todo lo cual conforma un extenso programa sobre el que aquí me ceñiré algunas consideraciones especialmente esenciales.

Como punto de partida, destaco que las valiosas aportaciones de la doctrina, apoyadas en algunos aspectos en la jurisprudencia e incluso en algunas leyes, permiten hoy enunciar un nutrido cuerpo de principios para una conformación exigente de la ley adaptada al tiempo presente. Principios que proporcionan una claridad razonable sobre lo que tienen que salvaguardar tanto el Parlamento, como los demás actores que intervienen en el proceso de legislar, y que a su vez constituyen parámetros valiosos para que el juzgador desarrolle luego su tarea de control de la corrección de las leyes.

En primer lugar, lo clásicos principios de generalidad y abstracción, que, desmintiendo lo que se cree con frecuencia, la gran mayoría de nuestra doctrina estima que deben conformar la vocación o carácter normal de la ley. Con la subsiguiente excepcionalidad con que deben producirse las leyes singulares, leyes de destinatario concreto o leyes acto, que no pueden considerarse, como ha dicho el propio Tribunal Constitucional, un ejercicio normal de la potestad legislativa (STC 203/2013).

Como es evidente que padecemos una formidable invasión de leyes medida, va siendo hora de que, como ha escrito De Cabo, vayamos rescatando ámbitos a la generalidad. Y ello ha de traducirse en que las leyes no generen discriminaciones irrazonables, ni afecten derechos fundamentales, pero también en que no invadan el espacio de los otros poderes, adoptando «decisiones típicamente ejecutivas» o «asuntos típicamente reglamentarios» (en palabras de la STC 129/2013), debiendo reducirse entonces a casos que por su extraordinaria naturaleza no son remediables por los instrumentos normales de la Administración. En realidad, solo deberían tramitarse leyes-acto, es decir actos a los que por motivos diversos se reviste con el rango de la ley, en los casos en que la Constitución lo ha previsto o sea razonable que alguna ley lo haga, en atención a la especial

naturaleza del asunto. Casos entre los que obviamente no se incluye el fraude de que se use la ley para aprovechar la falta de legitimación de los particulares para recurrir leyes, en flagrante colisión con el artículo 24 de la Constitución.

En segundo lugar, tras la aprobación de la Constitución el tema de la arbitrariedad ha tomado protagonismo a todos los niveles: el legislador no puede ser arbitrario, y además también está obligado a cerrar el paso a la arbitrariedad. El profesor Fernández Rodríguez, en reiterados trabajos, ha puesto en primer plano que el legislador no puede comportarse ni irracional, ni irrazonablemente, que debe justificar que tiene en cuenta y valora todos los elementos determinantes de su decisión, que debe acreditar la necesidad de la ley, que la respuesta legislativa debe ser proporcionada para los objetivos perseguidos, o que ha de efectuarse una ponderación razonable de los intereses en juego que justifique prioridades entre argumentos legislativos en conflicto, evitando restricciones innecesarias o desproporcionadas de derechos.

Y todo ello debe hacerse explicando públicamente, también de forma suficiente, tanto las razones de la elección final, cómo el proceso de debate y decisión. Haciendo, como añade la profesora Marcilla, que trasciendan al público todos los intereses que han comparecido. O lo que es lo mismo, con una transparencia que contribuya a evitar la captura del legislador por intereses particulares. Es un hecho –y bien relevante– que el control judicial se está extendiendo ya a la deliberación legislativa, usándose la calidad del método legislativo y lo que Oliver-Lalana (2019) ha denominado «estándares de debido proceso legislativo», como parámetro de control:

> «En sistemas constitucionales decentes los legisladores deberían ofrecer públicamente argumentos para sustentar las leyes que aprueban a fin de que la razonabilidad de sus decisiones pueda ser valorada por la ciudadanía y en su caso también por los tribunales».

Son ya habituales, como ha mostrado Saiz Arnaiz, las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que evalúan los debates, desde que la de 6 de diciembre de 2005 (*Hirst vs UK*), considerase deficitario el proceso legislativo porque el Parlamento «no había buscado ponderar los intereses en conflicto», ni había generado «ningún debate sustancial entre sus miembros». Otras han

valorado aspectos como los datos utilizados y su grado de detalle, el rango y rigor de las cuestiones consideradas, las consultas a afectados desarrolladas, o el interés puesto en llegar a compromisos.

A todo lo dicho se han venido a sumar los llamados «principios de buena regulación», formulados en el seno de la política de la Unión Europea para una *better regulation*, y que nuestro ordenamiento ha incorporado estos últimos años en una serie de leyes. Coincido con Betancor Rodríguez en que esa incorporación formal en las leyes ha venido a establecer nuevos límites verdaderamente operativos para la elaboración de las normas. Hoy, en los términos del artículo 129 de la Ley 39/2015, LPACAP, que impone al Ejecutivo los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. Lo cual añade, entre otras cosas, el punto de vista económico, que exige medir la incidencia de las leyes, tanto en la economía general, como en los presupuestos públicos, o las consecuencias sobre los sectores afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad.

A su vez, Ponce Solé ha sugerido aplicar también a las mejoras en la regulación los principios para el buen gobierno. Y cada vez proliferan más las leyes sectoriales que exigen tomar en cuenta parámetros que se considera valioso preservar como los efectos sobre la salud, la seguridad, la redistribución, o la inclusión. Como también la evaluación del «riesgo regulatorio» que generan circunstancias de la realidad económica o tecnológica, lo que está extendiendo la importancia del llamado principio de precaución.

Finalmente, la seguridad jurídica impone exigencias varias y todas de gran relevancia. Por una parte, obliga al legislador a preocuparse por la corrección de la ley y su inserción correcta en el ordenamiento, su redacción comprensible y precisa, su coherencia interna y externa, y la homogeneidad de sus disposiciones. En definitiva, por el respeto a los elementos nucleares de la calidad normativa. La jurisprudencia, muy restrictiva, está generando la demanda de lo que Piedad García-Escudero ha llamado «ir abriendo el portón del control constitucional de la calidad de las leyes», y ha llevado incluso al expresidente del Tribunal Constitucional, Cruz Villalón, a proponer un tipo autónomo de inconstitucionalidad, basado en la

categoría del umbral de calidad, para evitar que la ley sea el último reducto de impunidad.

En otro orden de cosas, no tengo palabras suficientes para subrayar lo decisivo que va a ser para el futuro de la seguridad jurídica que pongamos coto a la introducción en las leyes de preceptos intrusos y, especialmente, a las leyes ómnibus. Estas, cada vez más recurrentes, son sencillamente la negación de la seguridad jurídica, están destrozando el ordenamiento y cuestionan los elementos más básicos de lo que debe ser un debate legislativo democrático. Como evidenció nítidamente el magistrado Aragón Reyes, lamentando la ocasión perdida para eliminarlas en su imprescindible voto particular a la STC 136/2011, aquí se ponen en cuestión los fundamentos que explican la superioridad de la ley y el principio de legalidad, dado que para el Parlamento resulta imposible debatir democráticamente en condiciones una ley que contiene innumerables disposiciones heterogéneas y frecuentemente sofisticadas y modifica de una tacada decenas de otras leyes. Hablar de tramitación parlamentaria informada, debates profundos o enmiendas sólidas en estas condiciones, es una broma. Y añado que en el caso de decretos-leyes ómnibus hablar de su convalidación parlamentaria dentro del breve plazo de treinta días, se trata de una broma demasiado pesada.

Por ello, en el derecho comparado ya se está extendiendo su limitación o prohibición, incluso en el nivel constitucional. Nosotros hasta hoy mismo no hemos emprendido ese camino, como testimonia la reciente STC 161/2019, comentada extensamente por Ripollés Serrano (2020), a pesar de que en el Tribunal Constitucional algunos de sus magistrados han formulado diversos votos particulares, como hizo Aragón, o como hicieron Jiménez de Parga y Mendizábal. Pero como lo que sí hizo la STC 5/1982 fue reconocer que el legislador está facultado para cambiar la situación, hagámoslo cuanto antes, incorporando en los Reglamentos parlamentarios los límites pertinentes, tal y como ha hecho ya el Reglamento del Parlamento de Cataluña al establecer (art. 112) que «los proyectos y proposiciones de ley deben tener un objeto material determinado y homogéneo» y las enmiendas deben «ser congruente con el objeto material de la iniciativa legislativa» (art. 118).

Finalmente y siendo que el art. 129.4. LPACAP ha vinculado seguridad y estabilidad, ello nos obliga a poner atención además en tres cuestiones particularmente espinosas. En primer lugar, la necesidad de reducir a lo imprescindible el abusivo recurso a las urgencias, tan letales para corrección de las leyes, que ni remotamente son tantas como se aducen, y en cualquier caso no deben reducir en lo posible los cuidados sobre el respeto a los principios.

En segundo lugar, se impone limitar la profusión de leyes modificativas y la variedad de leyes temporales, efímeras, a prueba, *sunset* o propagandísticas, que es otro de los factores que más incidencia está teniendo en el desorden del ordenamiento y en la depreciación de las leyes, que parecen simples decisiones políticas de ocasión. Las modificaciones, que tanto afectan a la certeza del derecho, deben reducirse a los casos verdaderamente justificados, y además extremando el cuidado también sobre su articulación formal, dada la frecuencia con que generan una maraña de disposiciones que convierten el ordenamiento en un rompecabezas.

En fin, en tercer término, es especialmente complejo en nuestros días tener que afrontar las incertidumbres que generan los avances científicos y tecnológicos y los cambios constantes para afrontar las novedades. Como ha explicado Esteve Pardo el legislador debe retener su capacidad ordenadora en este terreno movedizo, aunque introduciendo un espacio previo de evaluación especializado y un diálogo permanente entre expertos y políticos. Así como previendo cautelas añadidas ante una movilidad normativa especialmente intensa, sin llegar, a mi juicio, a soluciones como la de leyes a prueba y error, o de vigencia limitada, frecuentes en el ámbito anglosajón.

Estos son los principios básicos a proteger. Pero para hacer efectivo este programa de configuración exigente de la ley para el siglo XXI, tienen que darse por interpelados todos los poderes públicos. Y lo cierto es que respecto de todos queda mucho por avanzar. Hay muchas administraciones que dictan normas, estando exentas de directrices y procedimientos rigurosos de tramitación, empezando por las locales y terminando por los reguladores independientes. El Poder Ejecutivo abusa de las urgencias y prescinde con frecuencia de dis-

criminar entre lo ordinario y lo extraordinario, obviando los límites[5]. Y en cuanto al control judicial hay abierto un amplio debate sobre si se está autolimitando excesivamente a la hora de exigir los límites materiales y formales de las leyes, habiendo concluido una parte importante de la doctrina que el Tribunal Constitucional, temeroso de que se le tache de tercera Cámara, habría aceptado que «la sombra del viejo mito de la soberanía parlamentaria siga proyectándose sobre la teoría de la ley».

Con todo, el caso es aún peor respecto del Poder Legislativo, siendo el proceso de producción de normas un tema más bien ignorado y silenciado y sobre el que los poderes públicos han mostrado un pobre interés (Menéndez). Es así una paradoja insuperable que el procedimiento que ha de seguir el máximo responsable de la ley sea el de mayor despreocupación. Lo es doctrinal y académicamente, a pesar del esfuerzo meritorio de los letrados de los parlamentos y de algunos profesores de Derecho Constitucional, lo que explica que se trate de un gran desconocido tanto para la gran mayoría de los profesionales del derecho, como para los propios estudiantes de la carrera, que estudian profusamente como se aplica el derecho pero no como se hace.

Pero más relevante aún es el desinterés del propio Parlamento por revitalizar un procedimiento legislativo que se ha ido degradando y que hoy no contribuye a prestigiar la ley y menos aún a impulsar una renovada caracterización exigente de la misma. Desinterés que ha sido y es de todos: de las mayorías, porque su prioridad ha sido que sus textos se aprueben cuanto antes y con los menores obstáculos posibles; y para las oposiciones, porque se han preocupado más por

[5] Aunque, al menos, para el Ejecutivo se han aprobado normas para avanzar algo respecto del panorama anterior. Ya en 2009, el Decreto 1083/2009, de 3 de julio, introdujo en España la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), unificando el conjunto de informes exigidos por la Ley de Gobierno (sobre necesidad y oportunidad, memoria económica y memoria sobre impacto por razón de género), y ampliando considerablemente su contenido. Desde ese mismo 2009, en conexión con los procesos sobre *better regulation* y simplificación de ordenamientos, diversas leyes han avanzado en un programa de mayor exigencia sobre las normas, y ello ha sido culminado hasta hoy por las nuevas leyes administrativas 39 y 40/2015, de 1 de octubre (arts. 127 a 133 LPACAP y disposición final 3.12 LRJSP en cuanto modifica los artículos 22 a 28 de la Ley del Gobierno de 1997).

el posible rédito político de su discurso sobre las leyes que del rigor en el contenido de las mismas.

En el pasado ya me he ocupado más de una vez de los problemas principales del procedimiento legislativo: la primacía de los procedimientos abreviados, la reiteración de lecturas puramente repetitivas del mismo discurso político, la carencia de programación, la imposibilidad de prever calendarios ante la libre disponibilidad de los plazos, la flexibilidad general que obvia los límites reglamentarios, la hegemonía de la grupocracia que esteriliza el debate, la improvisación de los cambios durante el procedimiento, etc.

Otros autores que se han preocupado por ellos han ido generando un cuerpo de posibles reformas para mitigar al menos las deficiencias más hirientes. Pero, llegados a este punto, lo que se plantea es la inevitabilidad de dar un paso más y afrontar una reforma del procedimiento legislativo de profundo calado, no solo para solventar carencias de detalle, sino para propiciar que el Parlamento se sitúe como principal responsable de hacer efectiva la caracterización exigente de la ley.

Sencillamente: no tiene lógica ninguna que la doctrina esté impulsando una renovación de la ley, que se regule que los anteproyectos del Ejecutivo vayan adecuándose a esa demanda y que se solicite al Juzgador que empeñe un mayor compromiso en el control material y formal de las leyes, y que el Parlamento permanezca ajeno a todo ello, exento de reflexionar sobre límites y requisitos y de ajustarse a ellos en la tramitación de las leyes. No debería ser así, aunque solo fuera por pura autoestima, porque, como exclamó Bentham, hace casi doscientos años: «¡Cuánto más grande es la estupidez de un Parlamento al abandonar en manos de jurados, de jueces y escribanos la facultad de frustrar sus propias decisiones!».

Digo con rotundidad que, o el Parlamento asume la responsabilidad para que la ley pueda consolidarse como el gran instrumento de la convivencia que debe ser en este siglo XXI, ajustada a los nuevos retos muy exigentes que se plantean a la tarea de legislar, o nadie lo sustituirá en esta tarea. Si las Cortes no cambian la dinámica actual, la ley se irá devaluando como un instrumento pobre, deslegitimado y secundario, con lo que ello puede significar para el Estado de derecho, para las Cortes como institución y para la democracia parlamentaria.

Señalé al inicio que esa reforma es jurídicamente posible y ahora concreto que se dispone de un copioso arsenal de ideas para edificar un procedimiento legislativo de nueva planta y de un instrumento normativo muy valioso para articularla, como es la reforma de los Reglamentos parlamentarios.

No me parece difícil coincidir en las que considero las grandes líneas rectoras que deben guiar el empeño. Enumero: empezar la tramitación solo con textos técnicamente correctos, trabajar con reflexión y sosiego, escuchar a expertos e interesados, hacer compatibles los propósitos políticos con la bondad técnica de los proyectos y mantener esa preocupación por la corrección durante todo el proceso, culminar el procedimiento con una revisión final que evite errores en la ley, o dejar pública justificación de la razonabilidad de lo acordado y noticia suficiente de los intereses que han concurrido y de cuáles han sido los tenidos en cuenta para la decisión final. Y, por supuesto, celebrar unos debates más profundos, con garantías para contrastar todas las opciones.

Traducir este programa requiere un cambio integral del actual procedimiento, implicando decenas de medidas concretas que he reflejado con detalle en otro lugar, y que incluyen también las reformas organizativas consecuentemente necesarias. Me detengo en las que considero particularmente incisivas, para dar idea del alcance de lo que tenemos por delante.

Que la tramitación deba iniciarse sobre iniciativas que sean técnicamente solventes, obliga a las Cortes a contrastar que el Gobierno ha cumplido los principios de exigencia que le impone su ley reguladora, lo que debe acreditar remitiendo todos los antecedentes (según tanto han insistido Sainz Moreno o Álvarez Vélez). Pero también afecta a las proposiciones de ley, aunque respecto de las mismas, dado su no infrecuente debilidad técnica, cabe además un apoyo institucional que facilite su corrección, y establecer de una vez que puedan reclamarse los informes de instituciones o consejos que hubiesen sido preceptivos de tratarse de un proyecto de ley.

Ello obliga a que las Mesas de las Cámaras, apoyadas por las Secretarias Generales, y una novedosa Oficina de la Calidad Legislativa, jueguen un importante papel, con las debidas cautelas para que se trate de una decisión institucional objetiva y motivada y

no una decisión de oportunidad política. Ello es posible, según ha ido evolucionando la jurisprudencia constitucional sobre las facultades de las Mesas, pero delicado en los casos de las leyes singulares o modificativas, en los que hay que comprobar la razonabilidad de excepcionar los requisitos generales y asegurar la igualdad o la proporcionalidad. O para la restricción de las leyes ómnibus, que puede afrontarse no solo con su inadmisión, sino también mediante la división de los distintos objetos en proyectos separados, como examinó ampliamente el recordado Fernando Santaolalla. En cuanto a las leyes medida o leyes acto, cuando sean inevitables, no estaría de más articular un procedimiento propio y separado, como ocurre, según ya dije, con los *private acts* británicos.

Por su parte, reflexión y sosiego imponen reducir el actual protagonismo de los procedimientos abreviados, para los que debe exigirse una justificación razonable y la conformidad de una mayoría reforzada, al tiempo de revisar su régimen jurídico eliminando la presunción actual de delegación en comisión, estableciendo mayores límites materiales y procedimentales para la lectura única o restringiendo el procedimiento de urgencia a casos debidamente motivados o que susciten acuerdo general.

Además, parece razonable introducir, antes de la fase de deliberación, una fase previa de preparación, que cabe denominar, acogiendo la propuesta del también recordado Fernández Carnicero, fase de instrucción. Un tiempo previo a la presentación de las enmiendas, para reflexionar sobre la información remitida con los proyectos, solicitar otra, recibir los materiales e informes de la Secretaría General, y escuchar a expertos e implicados. En relación con esto último, tal y como está ocurriendo ya a nivel autonómico, la participación en los procesos legislativos en las Cámaras puede convertirse en regla general, articulándose principalmente a través de su comparecencia en la comisión correspondiente. Tanto para abrir un cauce a la democracia participativa, como para elaborar la ley con más posibilidades de resultar eficaz y cumplida.

A su vez, restablecer la misión primordial de la deliberación, como fundamento de la superioridad democrática de la ley, impone potenciar debates más detenidos, más profundos, más ágiles y más abiertos, con otro formato que permita un diálogo más fluido y poner

de manifiesto el contraste de todas las razones y también de todos los intereses. Permitiendo la participación de enmendantes individuales junto a los grupos, especialmente en el debate en las comisiones, en las que debería recuperarse asimismo el examen de los detalles de cada artículo, dedicando el tiempo que sea necesario.

Para propiciar el equilibrio entre lo político y lo técnico, parece más que útil potenciar las ponencias, como propusieron hace años Garcia Trevijano o López Garrido, en cuanto ámbito oportuno para preocuparse por la corrección técnica. Con una composición colegiada que permita la negociación. Pero también diferenciando en su seno un ponente coordinador sobre el que con tanto acierto ha insistido Pendás García. Coordinador que habrá de cuidar la corrección jurídica y técnica y el respeto de los requisitos y límites de la ley durante las sesiones públicas en comisión y Pleno, vigilando por ejemplo que las enmiendas transaccionales o *in voce* que se pretendan introducir no desvirtúen técnicamente el texto, impulsando que la tramitación avance y evolucione ordenadamente con una línea de continuidad, cuidando la corrección final del texto o responsabilizándose del Documento de Justificación al que inmediatamente me referiré. Obviamente, contando para ello con el apoyo de los letrados y de las Secretarías Generales en su conjunto.

Sumado a ello, resulta inevitable modificar el régimen jurídico de las enmiendas, estableciendo limitaciones que no tuerzan la coherencia de los textos con preceptos intrusos, tal y como ya solicitaron hace años con buena intuición Merino y De la Peña y ha venido finalmente a exigir el Tribunal Constitucional. Y también asegurar el respeto en sede parlamentaria, de las Directrices sobre calidad legislativa, hoy solo previstas paradójicamente para el Ejecutivo, aprobando, como ha propuesto Cazorla Prieto la correspondiente normativa interna de las Cámaras, que ha de servir también para implicar todavía más a los letrados en el cuidado del respeto a los requisitos materiales de las leyes.

Por otra parte, las decisiones de última hora no pueden desvirtuar, con una improvisación final que dañe irreparablemente el texto sin posible corrección, todos los cuidados previos. Esto impone que en el último momento existan posibilidades de subsanación técnica de errores o incorrecciones, de revisión de concordancias y de ade-

cuación del preámbulo al texto definitivo. Aunque no sea ya mediante el recurso tradicional a las comisiones de estilo, estudiadas en trabajo clásico por el maestro Pérez Serrano y hoy en desuso como ha mostrado Senén Hernández. En todo caso, hay que afrontar, porque está mal resuelto, el trámite final entre Congreso y Senado, sustanciado en una votación final del primero que no admite margen de maniobra para actuar con matices, lo que ha obligado en el pasado a soluciones «originales», por no decir patológicas, de toda índole, como la votación de las enmiendas del Senado por palabras o la partición in extremis de textos a los que hay que improvisar incluso título.

Finalmente, como novedad especialmente importante, el procedimiento legislativo debe proporcionar justificación verificable de las razones de lo decidido. Ello explica el Documento de Justificación y Tramitación que mencioné, a iniciar por el Coordinador y que debe continuarse durante toda la tramitación hasta su final, bajo su responsabilidad. Documento que deberá publicarse como parte del expediente legislativo, reflejando los principios de política legislativa que han inspirado la ley, las razones de las decisiones que se han tomado, incluidas por cierto las que se negocian fuera de las sesiones públicas, y las alternativas barajadas. Así como la explicación trasparente de lo acontecido durante la tramitación. La transparencia, tantas veces reclamada por Arce Janáriz, impone, además, que se pongan de manifiesto los intereses políticos, económicos y sociales que concurren en la formación de cada ley. A tal fin, debe resolverse ciertamente la regulación de los lobbies en sede parlamentaria, pero, a mi juicio, el más útil instrumento de publicidad sobre los intereses que han concurrido, sería la inclusión en este Documento de Justificación de una ficha de la llamada huella legislativa de cada proyecto, en la que se señale quién intermedió o negoció, quien enmendó y quien voto.

Cabe, en fin, completar el tratamiento del proceso legislativo como un ciclo, asumiendo al modo de la UE la evaluación *ex post* de las mismas. Montalvo Jääskeläinen ha estudiado a fondo las posibilidades existentes para ello. Yo me inclino porque las Cortes regulen su propio proceso de evaluación, trabajo que podrían realizar perfectamente las comisiones legislativas, con el apoyo de las Secretarías Generales y la mencionada Oficina de Calidad. O, alternativamente,

creando una oficina específica, como muy recientemente ha propuesto Sieira Mucientes[6].

Ya adelanté que, para consumar una reforma del procedimiento como la propuesta, será preciso además revisar la organización de las Cámaras. Por una parte, modificando las facultades de órganos ya existentes como las Mesas de Congreso y Senado o las ponencias. Por otra, estableciendo de nueva planta el régimen de órganos como el Coordinador del proyecto o la Oficina de Calidad Legislativa, que puede agrupar letrados y expertos sobre la materia de cada proyecto, renovando la vieja idea de un comité legislador que ya anticiparon Bentham y John Stuart Mill. Y que puede complementarse a su vez con una oficina de asesoramiento científico y tecnológico como las que ya existen en otros parlamentos.

Una última cuestión. El instrumento que considero decisivo para una reforma del procedimiento legislativo que tiene que hacer efectiva la caracterización exigente de la ley es la reforma de los Reglamentos parlamentarios.

Es bien sabido que la Constitución ha encomendado a los mismos la regulación de los aspectos relacionados con la elaboración parlamentaria de las leyes, salvo algunos detalles muy concretos que el constituyente ha regulado directamente. De este modo, el actual procedimiento legislativo es de diseño reglamentario, igual que lo será el que, en su caso, venga a reformarlo. Reforma que deberá incluir no solo los cambios procedimentales y organizativos mencionados, sino también el objetivo principal que justifica los mismos, que no es otro que la precisión normativa de los principios configuradores de la ley. Delimitándolos en lo posible y haciéndolos respetar, no solo las Cortes cumplirán como es debido su tarea, sino que los Reglamentos estarán sirviendo para consolidar el respeto general de los mismos, al obligar a esmerarse a los titulares de la iniciativa legislativa, con el

---

[6] Como modelos posibles de derecho comparado, Sieira ha destacado, en primer término, comisiones parlamentarias como la Comisión de control de aplicación de las leyes del Senado francés, las comisiones permanentes del Senado de Australia "*for the scrutiny of bills*" y "*on regulation*", el *Joint Committee for the Scrutiny of Regulations* de Canadá o la italiana Comisión para el examen de la legislación de la Cámara de los Diputados. Como alternativa, órganos más técnicos como la Dirección para la evaluación del impacto del Parlamento Europeo o el *Congressional Research Service* de Estados Unidos.

Gobierno en primer término, y al proporcionar al juzgador elementos objetivos valiosos para formar juicio a la hora de ejercer su control.

Obviamente, delimitar normativamente los principios constitutivos de la ley, de manera que hagan posible tomar decisiones como la inadmisión de iniciativas o enmiendas, es complejo. Exigirá fijar el contenido de una serie de parámetros que midan la razonabilidad, la necesidad o la proporcionalidad y las correspondientes reglas de ponderación. A lo largo de este texto he puesto en evidencia algunos criterios como, por ejemplo, la relación de conexidad causal o teleológica, con el objeto dominante de la ley, para no cuestionar leyes ómnibus, o la exigencia de generalidad cuando se pretenda restringir un derecho fundamental, o la excepcionalidad de normas no modificativas con preceptos modificativos…Otros criterios están siendo también perfilados por la doctrina, como los formulados por ejemplo por Montoro Chiner para evaluar las decisiones sobre ciencia y tecnología.

En cualquier caso, con independencia del grado de precisión que sean capaces de incorporar los Reglamentos, solo con el tiempo será posible asentar indicadores de medición cada vez más precisos, contrastados además por los jueces y por el conjunto de la comunidad jurídica. Lo importante es que el Reglamento contribuya a poner todo ello en marcha.

Y lo cierto es que ninguna otra norma de nuestro ordenamiento puede cumplir esa función como pueden cumplirla los Reglamentos parlamentarios. Primero, por estar reservada constitucionalmente a los mismos la regulación del procedimiento legislativo. Y además, porque, por la naturaleza de los Reglamentos, pueden proporcionar estabilidad a unas reglas que, de establecerse en una ley, resultarían más fácilmente obviables por leyes posteriores. No puedo detenerme aquí en la cuestión de la «especialísima naturaleza» (Longi) de los Reglamentos parlamentarios. Solo recordaré que no pueden modificarse por una ley, ni orgánica, ni ordinaria; que forman parte del bloque de constitucionalidad y que son el parámetro fundamental para decidir sobre la inconstitucionalidad de las leyes por vicio en el procedimiento en su elaboración. Recientemente, la STC 110/2019 ha remachado que el procedimiento tiene su cobertura normativa en la autonomía de las respectivas asambleas, contando con una amplia

libertad de configuración. Y de hecho, ya muchas comunidades autónomas han hecho uso de esa autonomía, modificando sus Reglamentos para introducir en los procedimientos legislativos no pocas de las novedades que ahora planteo para las Cortes.

Todo lo anterior no quiere decir que la reforma de los Reglamentos de Congreso y Senado sea suficiente. Habría medidas que deberían incluirse en una eventual reforma constitucional (por ejemplo, para asegurar la restricción incuestionable de los decretos-leyes). Otras escapan a los Reglamentos, como por ejemplo la posibilidad de abrir un cauce de amparo de los ciudadanos ante las leyes singulares. También cabría regular por ley orgánica un eventual recurso de amparo particularmente ágil contra las decisiones de inadmisión de iniciativas por las Mesas. Otras, en fin, requieren un acuerdo entre ambas Cámaras, para mitigar las perplejidades sobre el reenvío de textos entre Congreso y Senado, a falta de una reforma del artículo 90 CE. O para que, en su caso, la Oficina de Calidad Legislativa sea bicameral. En cuanto a la eventual inclusión en los Reglamentos de un capítulo sobre los vicios y sanciones por incumplimiento del procedimiento, planteada por autores como Sanz Pérez, ello merece un tratamiento detenido que aquí no puedo acometer.

La anunciada pregunta final es si esta reivindicación de la ley, a partir del sosiego, la reflexión, el orden y el compromiso del legislador con la corrección y la calidad de la legislación, es hacedero en esta época de urgencias y en el marco de una democracia partitocrática.

Ya adelanté que no cabe ingenuidad sobre las muchas dificultades a afrontar. Por una parte, la dificultad de legislar hoy sobre determinadas materias extraordinariamente sofisticadas, o cuajadas de incertidumbres, que obligan incluso a afrontar dilemas morales desconocidos, derivados del progreso tecnológico. También por las urgencias para dar respuesta a necesidades sociales perentorias y porque legislar exige en este tiempo coordinar numerosas elecciones interdependientes de manera acelerada y en coyunturas que cambian rápidamente. Incluso, por las propias inercias del Parlamento, apegado a usos de larga tradición, o por las notables carencias de sus medios. Pero todo ello admite medidas procedimentales más o menos eficaces para afrontar esas circunstancias cuidando en lo posible la calidad del producto y limitando la mala legislación.

Más complejos resultan los obstáculos políticos. Primero, porque en la casa de la política, donde obviamente el pluralismo hace deseables las negociaciones, estas se culminan, sin embargo, a menudo, atendiendo solo a las exigencias de la oportunidad política, improvisadamente y a despecho de la corrección de la norma. Pero, sobre todo, porque un procedimiento como el aquí descrito demanda una voluntad –y no meramente puntual– de pausa, deliberación y compromiso que no están entre las prioridades de nuestro legislador, que no acostumbra a reparar en límites ni calendarios cuando confluyen las urgencias políticas o los intereses partidistas. De hecho, cada vez es más agudo el impulso desde la política a reducir la ley a mero producto de la voluntad de la mayoría, a sustituir la ley por el decreto, obviando legislar mediante deliberación, y a que, en el Parlamento, el esfuerzo se ponga en cómo conseguir la mayoría y cuanto antes, obviando formalismos, o en ejercer la mayoría lograda orillando las palabras enarboladas en la oposición, como reflexión, debate, participación democrática o transparencia. Todo ello en detrimento de la cultura de la ley.

Una cultura, conviene no olvidarlo, obviada demasiadas veces en nuestro agitado pasado, en contraste con la conquista no menor de que en estos últimos cuarenta años han sido la ley y el principio de legalidad los que han permitido articular un Estado democrático de nueva planta y un ordenamiento totalmente renovado, incorporarnos a ese club de Estados de derecho que es la Unión Europea y afrontar con plena legitimidad los ataques más graves que ha sufrido la democracia española, como han sido un golpe militar, el largo terrorismo de ETA (que acabó precisamente cuando se aplicó solo la ley pero con toda la fuerza de la ley), y el desafío secesionista en Cataluña. Recordarlo, hace innecesario que me detenga a enfatizar la importancia de no ser negligente con los fundamentos, en este tiempo en que algunos presentan además la ley como un obstáculo para los planes políticos.

No cabe asistir en silencio al desguace de la ley. Porque, como dejó dicho Rubio Llorente, «toda la arquitectura del Estado de Derecho bajo la cual seguimos o pretendemos seguir cobijados, está construida con unos materiales de los que no podemos prescindir sin arruinarla». Y porque, como ha escrito Laporta San Miguel, este conjunto de exigencias éticas, políticas y jurídicas atañe a los fun-

damentos mismos de la cultura jurídica en que estamos inmersos y constituye nuestra razón de ser.

No cabe entonces sino apelar a que desde la comunidad jurídica no deje de reclamarse que se haga efectiva la configuración exigente de la ley, y que se impulse con firmeza que a la lógica de los juristas se sume la voluntad de los políticos. Como hizo el profesor Menéndez en el libro que referí al inicio, yo también termino apelando al reclamo de Ihering: «el Derecho no es solamente el trabajo de los poderes públicos, sino también el de todo el pueblo (…) la lucha es el trabajo eterno del Derecho (…) Desde el momento en que el Derecho no esta, dispuesto a luchar, se sacrifica». Creo que esa lucha es la que ahora nos corresponde; cuando menos a los que creemos sinceramente en el imperio de la ley.

Bibliografía de autores citados

Álvarez Vélez, M. (2015). Aplicación y evaluación de las normas. En I. Astarloa Huarte-Mendicoa (dir.), *Memento de Técnica Normativa* (pp. 367-419). Francis Lefebvre.

Aragón Reyes, M. (2016). Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional. Iustel.

Arce Janáriz, A. (2013). La transparencia de la Ley. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, pp. 59-68.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (1985). Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento español. *Revista de Administración Pública*, 106, pp. 97-170.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2017). El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio. Ediciones El Cronista.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2017). Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional. Revista Española de Derecho Constitucional, 111, pp. 415-430.

Atienza Rodríguez, M. (1997). Contribución a una teoría de la legislación. Editorial Civitas.

Atienza Rodríguez, M., Menéndez, A. y Pau, A. (2004). Argumentación y legislación. En A. Menéndez y A. Pau (eds.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Editorial Aranzadi.

Bentham, J. (2000). Nomografía o el arte de redactar leyes. BOE / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Betancor Rodríguez, A. (2009). Mejorar la regulación. Una guía de razones y medios. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

Blanco Valdés, R. (1994). El valor de la Constitución. Alianza Editorial.

Carré de Malberg, R. (2011). La Ley, expresión de la voluntad general. Marcial Pons.

Cazorla Prieto, L. M. (1999). Codificación contemporánea y técnica legislativa, Aranzadi Thomson Reuters.

Cazorla Prieto, L. M. (2018). Reflexiones sobre la oscilante centralidad del Congreso de los Diputados bajo la Constitución de 1978. *Revista de las Cortes Generales*, 104, pp. 19-41.

Cruz Villalón, P. (1987). La formación del sistema europeo de control de la constitucionalidad. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Cruz Villalón, P. (2004). Control de la calidad de la ley y calidad del control de la ley. En A. Menéndez y A. Pau (eds.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Civitas.

De Cabo Martín, C. (2000). Sobre el concepto de ley. Trotta.

De Montalvo Jääskeläinen, F. (2016). Potestad legislativa y evaluación ex post de las normas: hacia un mejor Parlamento a través de la regulación inteligente. En *Revista de la Cortes Generales,* 97-99.

De Otto y Pardo, I. (1987). Derecho Constitucional. Sistema de fuentes. Editorial Ariel.

Esteve Pardo, J. (2009). El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

Esteve Pardo, J. (2015). Decidir y regular en la incertidumbre. Respuestas y estrategias del Derecho público. En M. M. Darnaculleta I Gardella, J., Esteve Pardo e I. Spiecker Gen. Dohmann (eds.), *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

Fernández Carnicero, C. (2010). La evaluación normativa. En P. García Mexía y J. Rodríguez-Arana (eds.), *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. Fundación Universitaria San Pablo CEU.

Fernández Carnicero, C. (2006). La evaluación legislativa en España: posibilidades de articulación y límites constitucionales o estatutarios. En J. Pardo Falcón y F. Pau I Vall (eds.), *La evaluación de las leyes*. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos.

Fernández Rodríguez, T. R. (1998). De la arbitrariedad del Estado legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional. Civitas.

Fernández Rodríguez, T. R. (2016). Arbitrario, arbitraire, arbitrary. Iustel Publicaciones.

García de Enterria, E. (1979). La Constitución como norma jurídica. *Anuario de derecho civil*, 2-3 (32), pp. 291-342.

García-Escudero Márquez, P. (2011). Manual de técnica legislativa. Editorial Civitas.

García-Escudero Márquez, P. (2013). De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?. En *Teoría y realidad constitucional*, 31, pp. 199-236.

García-Escudero Márquez, P. (2016). Iniciativa legislativa del gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (leyes 39 y 40/2015). En *Teoría y realidad constitucional*, 38, pp. 433-452.

García-Escudero Márquez, P. (2019). La imprecisión en las leyes, vulneradora de la seguridad jurídica. El Tribunal Constitucional no puede asumir la función de legislador positivo. Comentario a la Sentencia 135/2018, de 13 de diciembre. En *Revista de las Cortes Generales,* 106, pp. 571-581.

Garrido Falla, F. (1978). Las fuentes del derecho y la reserva de reglamento en el proyecto de Constitución. En VV.AA., *Estudios sobre el proyecto de Constitución*.

Garrorena Morales, A. (1980). El lugar de la Ley en la Constitución española.

González Trevijano, P. (1987). Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo. *Revista de las Cortes Generales,* 12, pp. 243-272.

Häberle, P. (1994). Contenidos significativos y funciones de la ley parlamentaria. En A. López Pina (ed.), *Democracia representativa y parlamentarismo*.

Hierro Sánchez-Pescador, L. (1996). El imperio de la ley y la crisis de la ley. *DOXA,* 19.

Hierro Sánchez-Pescador, L. (2003). Igualdad, generalidad, razonabilidad y crisis de la ley. *DOXA,* 26.

Sir Courtenay Ilbert (1926). El Parlamento británico.

Laporta San Miguel, F. (2004). Teoría y realidad de la legislación: una introducción general. En A. Menéndez y A. Pau (eds.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Civitas.

Laporta San Miguel, F. (2007). *El imperio de la ley. Una visión actual*. Editorial Trotta.

Lavilla Alsina, L. (1994). Potestad normativa, acción del Ejecutivo y Ley. En A. López Pina (ed.), *Democracia representativa y parlamentarismo*.

Longi, V. (1982). Elementi di Diritto e procedura parlamentare. Giuffrè.

López Garrido, D. (1991). Los debates parlamentarios. En J. C. Da Silva Ochoa (ed.), *Parlamento y derecho*.

Marcilla Córdoba, G. (2005). Racionalidad Legislativa. Crisis de la Ley y nueva Ciencia de la Legislación. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Mº de la Presidencia.

Marcilla Córdoba, G. (2019).La importancia de la proporcionalidad en la legislación: un intento de fundamentación desde una concepción constitucionalista y no positivista del Derecho. En A. D., Oliver-Lalana (ed.), *La legislación en serio*.

Mercado Pacheco, P. (2015). Análisis económico del Derecho y teoría de la legislación, coste del Derecho y Mejora regulatoria. En E. Arana (ed.), *Algunos problemas actuales de técnica legislativa*. Thomson Reuters Aranzadi.

Merino Merchan, J. y De La Peña, L.F. (1991). Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras. *Revista de las Cortes Generales*, 23.

Montoro Chiner, M.J. (2017). La sociedad requiere normas útiles. El esfuerzo por mejorar la legislación tras la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Revista Española de Derecho Administrativo,* 182, pp. 27-57.

Oliver-Lalana, A.D. (2019). Deliberación legislativa y control judicial de las leyes: entre el respeto y la desconsideración por los legisladores electos. En A.D. Oliver-Lalana, (ed.), *La legislación en serio*. Tirant Lo Blanch.

Pendás García, B. (1989). Función de los parlamentos en materia de técnica legislativa. *La calidad de las leyes.*

Pendás García, B. (1990). Procedimiento legislativo y calidad de las leyes. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28, pp. 75-110.

Pendás García, B. (2010). La calidad de las leyes, propuestas de reforma del procedimiento parlamentario., En P., García Mexía y J., Rodríguez Arana (dirs.), *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. Fundación Universitaria San Pablo CEU.

Pérez Serrano, N. (1957). Las erratas en las leyes. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, 2 (1), pp. 293-317.

Ponce Solé, J. (2019). *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa*. Tirant lo Blanch.

Predieri, A. (1980). Las fuentes del Derecho en la Constitución española. En A. Predieri y E. García De Enterría (eds.), *La Constitución española de 1978.* Editorial Civitas.

Ripollés Serrano, M. R. (2020). Las leyes ómnibus no quiebran per se el principio de seguridad jurídica. Inconstitucionalidad indirecta por contravención de normativa estatal básica. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2019, de 12 de diciembre de 2019. *Revista de las Cortes Generales*, 108, pp. pp. 377-396.

Rubio Llorente, F. (1993). El principio de legalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 39, pp. 9-42.

Rubio Llorente, F. (1998). Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo. En *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario.* Congreso de los Diputados.

Sainz Moreno, F. (1989). Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley. En J. C., Da Silva Ochoa (ed.), *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco.

Saiz Arnaiz, A. (2018). El impacto del tribunal Europeo de Derechos Humanos en los procesos políticos nacionales: democracia convencional y margen de apreciación. *Teoría y realidad constitucional*, 42, pp. 221-245.

Santamaría Pastor, J. A. (2016). Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 175, pp. 31-55.

Santaolalla López, F. (2011). ¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?. *Revista de las Cortes Generales*, 83, pp. 135-176.

Sanz Pérez, A. L. (2001). La forma en los Parlamentos autonómicos: procedimiento legislativo y técnica legislativa. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional,* 3, pp. 1799-1848.

Senen Hernández, M. (1998). El asesoramiento jurídico en el procedimiento legislativo. En *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados.

Sieira Mucientes, S. (2019). La necesaria objetividad en la evaluación ex ante de la calidad de las normas. Estudio de la memoria de análisis del impacto normativo en la familia*. Revista de las Cortes Generales,* 107, pp. 137-194.

Zander, M. (2015).*The Law-Making Process*. Hart Publishing.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 97-132
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1567

CORRECCIÓN POLÍTICA, SOCIEDAD CIVIL Y PODERES

POLITICAL CORRECTNESS, CIVIL SOCIETY AND PUBLIC POWERS

Darío Villanueva
Exdirector de la Real Academia Española
Profesor Emérito y Exrector
Universidad de Santiago de Compostela
https://orcid.org/0000-0001-7004-9537

Fecha de recepción del artículo: abril 2021
Fecha de aceptación y versión final: abril 2021

RESUMEN

La corrección política, que se manifiesta en relación con los comportamientos y actitudes de los ciudadanos pero sobre todo con sus usos lingüísticos, es considerada como la «censura posmoderna» ejercida en principio desde instancias diversas, pero siempre vinculadas a la sociedad civil. Mas se está detectando la aplicación de algunos de sus principios por parte de los poderes públicos, especialmente el ejecutivo y el legislativo, lo que podría representar, en el contexto de la ya denominada posdemocracia*, la reinvención de la censura de siempre, ejercida desde el Poder.*

Palabras clave: corrección política, sociedad civil, poder ejecutivo, poder legislativo, posdemocracia, censura, posmodernidad.

ABSTRACT

Political correctness, which is manifested in relation to the behaviours and attitudes of citizens but above all with their linguistic uses, is considered to be the "postmodern censorship" exercised in principle from various instances but always linked to civil society. But the application of some of its principles by the public authorities, especially the executive and the legislative authorities, is being detected, which could represent, in the

context of the already called post-democracy, the reinvention of the usual censorship, exercised from the Power.

Keywords: political correctness, civil society, executive power, legislative power, post-democracy, censorship, postmodernity.

SUMARIO: I. CORRECCIÓN POLÍTICA Y TOLERANCIA REPRESIVA. II. CORRECCIÓN POLÍTICA Y SOCIEDAD CIVIL. III. CORRECCIÓN POLÍTICA Y PODER EJECUTIVO. IV. CORRECCIÓN POLÍTICA Y PODER LEGISLATIVO. V. PLANIFICACIÓN LINGÜÍSTICA. BIBLIOGRAFÍA.

Como profesor universitario de Humanidades, mis reiteradas estancias en los Estados Unidos a partir de los primeros años ochenta del siglo anterior me llevaron al convencimiento de que había llegado para quedarse la entonces ya denominada *corrección política*. Según Geoffrey Hughes –cuyo libro de 2010 fue significativamente dedicado a la memoria de George Orwell– se trata de cierta forma de «ingeniería semántica» que actúa al servicio de una inequívoca forma de censura. Su origen no es identificable con una sola fuente, reconocida y definible como tal, sino con varias, desde las que se pone todo el énfasis en el lenguaje considerado ofensivo, en las actitudes prejuiciosas y en los comportamientos insultantes contra las minorías marginadas por causa de su raza, su etnia, su discapacidad, adicciones, enfermedades como el Sida o las dolencias mentales, el género y la orientación sexual. Igualmente, la corrección política toca otros terrenos como los derechos de los animales, la xenofobia, la pervivencia de actitudes poscolonialistas, el eurocentrismo elitista o el medio ambiente. Ya en 1991 el *Random House Webster's College Dictionary* definía *political correctness* como la adhesión a una ortodoxia progresista en lo tocante especialmente a «race, gender, sexual affinity, or ecology».

En cierto modo, se trata de una censura perversa, para la que no estábamos preparados, pues en principio no la ejercía el Estado, el Gobierno, el Partido o la Iglesia, sino estamentos difusos de lo que denominamos Sociedad Civil. Ricardo Dudda (2019) señala, a este respecto, como agente principal de la corrección política una minoría militante que se mantiene misteriosamente ilocalizable promoviendo sin tregua una nueva ortodoxia expresiva que no emana, pues, de ningún poder establecido, «sino de un consenso ilusorio construido por activistas hipermovilizados», convertidos en una fuerza líquida o gaseosa, hasta cierto punto indefinida, relacionada con la sociedad civil. Pero no por ello menos eficaz, destructiva y temible.

I. Corrección política y tolerancia represiva

La primera advertencia crítica de todo esto que yo conocí fue, en 1993, el libro *La cultura de la queja*, de Robert Hughes. El escritor australiano sacaba a la luz lo que estaba ocurriendo con el llamado *multiculturalismo*, que en las universidades norteamericanas

representó el desplazamiento y la «cancelación» de los autores y obras considerados clásicos. Denuncia la sociedad de USA «que se muestra escéptica ante la autoridad y cede fácilmente a la superstición; cuyo lenguaje político está corroído por la falsa piedad y el eufemismo».

De la misma fecha data el libro compilado por Sarah Dunant sobre la «guerra de las palabras» en el que se define la corrección política como un movimiento surgido en los campus norteamericanos a mediados de los años ochenta desde los departamentos de artes y humanidades entregados muy activamente a aquella causa del multiculturalismo. El objetivo era deconstruir el canon literario, filosófico y artístico, dominado por el racionalismo eurocentrista, para incluir a representantes de las minorías invisibilizadas hasta entonces, especialmente las mujeres y los no blancos; de replantear los supuestos desde los que la Historia se seguía enseñando; de promover la igualdad sexual y racial incluso por medios de discriminación positiva; y poner el lenguaje al servicio de todas estas causas, introduciendo en la comunidad universitaria códigos políticamente correctos de conducta y, sobre todo, de expresión. En todo caso, se parte de la convicción de que no existe la neutralidad del lenguaje ni de que sea legítima y justa la defensa de la libertad de expresión. Todo está sometido al Poder hegemónico, como también lo está la propia verdad o mentira de las creencias o afirmaciones.

En cuanto a los orígenes remotos de la expresión, se ha encontrado una sentencia del juez James Wilson y otros magistrados en el caso Chisholm vs. Georgia visto por la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1793, en la que se declara *not politically correct* emplear en un brindis el sintagma *The United States* en vez de *The People of The United States*. El asunto de fondo era de mucha mayor trascendencia, más allá de la literalidad de las palabras (la metonimia de sustituir a los ciudadanos por la entidad política emanada de ellos), y sería el fundamento dos años después de la undécima enmienda de la Constitución norteamericana.

Pero habrá que esperar hasta los movimientos contraculturales y la efervescencia de la American New Left en las universidades a partir de los años sesenta para que arraigue el concepto así denominado con el significado justo y preciso que hoy sigue teniendo. Sin embargo, se ignora una fuente, no tanto de la expresión cuanto del

concepto, que me parece de suma importancia, vinculada a la intensa vida política de los campus en aquellos años entre el comienzo de la guerra del Vietnam y el aplastamiento de la llamada Primavera de Praga y sus secuelas.

Los centros californianos fueron un escenario privilegiado de estos movimientos, y en ellos profesaba el politólogo alemán Herbert Marcuse, que había sido asistente de Heidegger en Friburgo y luego había formado parte, junto a Adorno y Horkheimer, de la Escuela de Frankfurt, para convertirse ya en los Estados Unidos en el filósofo favorito de la New Left.

En plena movilización estudiantil publica en 1964, primer año de la guerra de Vietnam, su obra más destacada, *El hombre unidimensional. Estudios sobre ideología en la sociedad industrial avanzada*, pero me interesa más vincular con la corrección política otra línea de sus trabajos que había comenzado en 1956 con un libro del que es coautor junto a Paul Wolff y Barrington Moore titulado *Una crítica de la tolerancia pura.*

En el desarrollo de sus primeros postulados, Marcuse (2010) llegará a formular una teoría resumida en un oxímoron: la *tolerancia represiva*. En ella está el fundamento ideológico de la actitud coercitiva que desde el ámbito escolar universitario promoverá el salto de la corrección política hacia el conjunto de la sociedad.

Existe para él una *tolerancia destructiva* que es aquella consentidora de los ataques a la verdad, que cree poseer en exclusiva el que la ejerce. De este modo, se conceden bazas inadmisibles y políticamente incomprensibles a los detentadores de intereses espurios contrarios a la revolución social. Por ello, en el contexto en el que Marcuse se mueve –dedica su alegato a los estudiantes de la Universidad de Brandeis en Massachusetts– propone una *tiranía educativa* que se enfrente a la *tiranía de la opinión pública*, dominada por agentes reaccionarios. Eso exige retirar la libertad de expresión y asociación a los grupos o movimientos «partidarios de una política de agresión, rearme, chauvinismo y discriminación por motivos raciales o religiosos», así como a todos los opuestos a cualquier política socialmente avanzada. Igualmente, será necesario implementar «nuevas y rigurosas limitaciones de las doctrinas y prácticas de las instituciones pedagógicas» que no vayan en la línea correcta, sin renunciar tampoco

a ejercer la intolerancia «frente a la investigación científica que se realiza en interés de mortíferos 'medios de intimidación'».

El ejercicio de esta *tolerancia represiva* debía partir –como así ocurrió realmente con la corrección política– del sector de la educación, de los estudiantes y profesores universitarios, para convertirse luego en una presión masiva y generalizada, antesala de una franca subversión. La «suspensión» de la falsa tolerancia daría paso, si la gravedad de la situación de la sociedad así lo reclamase, a la «radical supresión del derecho de libre expresión y libre reunión», porque «es menester ayudar a los reducidos e impotentes grupos que luchan contra la falsa conciencia: su conservación es más importante que el mantenimiento de derechos y libertades de que se abusa y que permiten que surja aquella violencia legal que oprime a tales minorías». Como ya quedó apuntado, sin que Marcuse utilice –hasta donde yo alcanzo con mi lectura de sus obras– la expresión *corrección política,* que comenzará a circular poco tiempo después, en su pensamiento militante, enfocado intensamente hacia las comunidades educativas de su país de adopción, está el más claro fundamento de esa forma de *tolerancia represiva* que llegará a arraigar hasta hoy fuera de los recintos universitarios, justificando lo que Ricardo Dudda (2019) resume en una frase impactante: «Los censores son hoy los buenos».

Como antecedente remoto, e ideológicamente no marcado, de estos planteamientos cabe recordar que en 1939 el sociólogo alemán de origen judío Norbert Elías, en vísperas de la efímera pero brutal apoteosis nazi, puso en circulación el concepto de *proceso de civilización* tendente no tanto a conseguir la eliminación de la agresividad, la coerción brutal y la violencia cuanto a apartarlas de la vista y el conocimiento de las «personas civiles», como cuando se barre debajo de la alfombra. Para ello sería necesario un pacto colectivo en el seno de la sociedad para erradicar los comportamientos que la propia comunidad considerase reprobables por su zafiedad, grosería, impertinencia, descortesía, injusticia, agresividad, intransigencia, etc.

A este respecto, como complemento a la teoría de Marcuse ya reseñada, considero igualmente fundamental para el arraigo de la corrección política la afirmación de Michel Foucault (1970), incluida en *El orden del discurso*, de que no tenemos derecho a decir todo, no podemos hablar de todo en cualquier circunstancia. En definitiva,

su propuesta de que «quienquiera que sea no puede hablar, por fin, de sea lo que sea» («que n'importe qui, enfin, ne peut pas parler de n'importe quoi»).

Tan lacónica aseveración implica todo un modelo de censura como control textual que Stephen Packard traza en el libro de Marijan Dović (2008) de esta guisa: no digas ESTO; no digas esto DE ESTA MANERA; no digas esto EN ESTE CONTEXTO; TÚ no digas esto; y, por último, no digas esto HACIENDO ESO. Programa que la corrección política, en sus actuaciones más exacerbadas, cumple al pie de la letra.

II. Corrección política y sociedad civil

Existen dos visiones diferentes de lo que sea la llamada «sociedad civil», analizada en su naturaleza y manifestaciones por Jürgen Habermas junto a otro concepto fundamental para la ciencia política cual es el de «esfera pública», concebida como la suma de los espacios de espontaneidad social al margen de las interferencias gubernativas, las imposiciones de los mercados y la manipulación de los medios de comunicación.

Tengo muy en cuenta la distinción que Víctor Pérez Díaz (1997) hace a este respecto entre distintas posiciones de politólogos y sociólogos. Él mismo considera que puede ser considerado como uno de los «generalistas», así denominados porque incluyen en la sociedad civil, amén de los distintos agentes activos en la «esfera pública», el aparato gubernativo, las instituciones del Estado, los mercados económicos y el pluralismo de los medios.

Distinta es la postura de los «minimalistas», de inspiración tomada de Gramsci y Habermas, o en sociólogos no marxistas como Parsons y Gouldner, que prefieren «referirse a una sociedad civil reducida a una peculiar combinación de tejido asociativo o asociaciones (y movimientos sociales) y esfera pública», excluyendo los componentes estatales, gubernamentales y económicos. Esto es, una «sociedad civil no gubernamental».

Coincido con Pérez Díaz en que la universidad es una pieza extremadamente importante de esa esfera pública y, por ende, de la sociedad civil. Esa era también la idea de Habermas, en cuanto que la esfera pública necesita en su realización efectiva de espacios de debate

y prospectiva basados en la racionalidad inteligente de sus miembros, verdaderas factorías independientes proveedoras de argumentos para la construcción de una opinión pública con voluntad de influir y evaluar críticamente a los políticos, gobernantes y empresarios.

En el siglo XIX se impuso la evidencia de que las universidades fungían como piezas inexcusables en la constitución y funcionamiento de la sociedad civil, igual que en el siglo XX ocurrió lo propio con los medios de comunicación «eléctricos», como los denominaba McLuhan –radio y televisión– y en este nuevo milenio está sucediendo con todas las potencialidades, que parecen no tener límites, de la sociedad digital. Se da, además, otra circunstancia inexcusable: mientras la prensa, la radio y la televisión, aun estando abiertas al público, obedecían a los designios de sus propietarios, la red digitalizada y el entramado de las redes sociales –así denominadas, precisamente– abren también infinitas posibilidades, para bien y para mal, de expresión libre al alcance de los componentes individuales, asociados libérrimamente, de la sociedad civil.

Casi tres decenios más tarde de mis primeras estancias estadounidenses, mi dedicación de nueve años a la Real Academia Española (RAE) como secretario primero y luego como director me sumergió de hoz y coz en una de las manifestaciones más preocupantes de la corrección política, consistente en la presión coercitiva sobre la lengua, y especialmente sobre los responsables de la elaboración de los diccionarios. A mi mesa llegaban continuas reivindicaciones tendentes a retirar del *Diccionario de la lengua española* (*DLE*), que entre 1780 y 2014 publicó 23 ediciones, palabras consideradas por algunos inconvenientes e indeseables.

Así ocurrió, por caso, con la cuarta acepción de la palabra *cáncer*, definida como «Proliferación en el seno de un grupo social de situaciones o hechos destructivos», e ilustrada con un ejemplo: «La droga es el cáncer de nuestra sociedad». En este caso, los reclamantes llegaron a solicitar precisamente del Congreso de los Diputados que obligara a la Academia a retirar dicha acepción del *Diccionario* por ser manifiestamente ofensiva contra los pacientes de la enfermedad, y perjudicial para su recuperación. Lo mismo le había ocurrido ya a la escritora Susan Sontag en 1967, cuando publicó en *Partisan Review* un artículo titulado «What's happening in America» en el que

afirmaba que «la raza blanca es el cáncer de la historia humana» y tuvo que retractarse asumiendo que esta expresión representaba una «calumnia» –*slander*– contra los pacientes de esta enfermedad.

En febrero de 2015, la Confederación Autismo España envió al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad un «escrito de denuncia» exigiendo que se impusiera a la RAE la eliminación del *Diccionario* de la tercera acepción de *autista*, que reza así: «Dicho de una persona: encerrada en su mundo, conscientemente alejada de la realidad». Acusaban a la RAE de falta de información y de sensibilidad hacia las personas que padecen autismo, así como de sugerir un «deseo intencionado de aislamiento y alejamiento del contacto social». Por otro conducto se personó en la misma demanda una asociación para la solidaridad comunitaria de las personas con diversidad funcional y la inclusión social, invocando el cumplimiento de la Convención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (diversidad funcional).

Sin embargo, este uso de *autista* está ampliamente documentado, sobre todo en prensa. En enero de 1995, Iñaki Anasagasti, portavoz del Partido Nacionalista Vasco (PNV) en el Congreso de los Diputados, decía en el diario *El Mundo* que el presidente Felipe González «no oye a la calle. Está autista, fuera de la realidad». Pero, según los reclamantes, que el *Diccionario* recogiese este uso «vulnera los derechos del colectivo de personas con Trastorno del espectro de autismo (TEA) y sus familias».

Fenómenos de tanta actualidad como la corrección política remiten inexcusablemente a esas dos dimensiones del lenguaje que son el *habla* (lo individual) y la *lengua* (el código o contrato social). Y las tensiones que les son conexas estaban ya previstas en la tercera obra de Aristóteles, junto a la *Poética* y la *Retórica*, que trata de eso mismo: el gran teatro del lenguaje. Leemos así, en el libro primero de la *Política*, que la razón de que el hombre sea un ser social, más que cualquier abeja y que cualquier otro animal gregario, es clara. La naturaleza no hace nada en vano. Solo el hombre, entre los animales, posee la palabra. Y añadía el Estagirita (2005):

> La voz es una indicación del dolor y del placer; por eso la tienen también los otros animales. (Ya que por su naturaleza han

> alcanzado hasta tener sensación del dolor y del placer e indicarse estas sensaciones unos a otros). *En cambio, la palabra existe para manifestar lo conveniente y lo dañino, así como lo justo y lo injusto.* Y esto es lo propio de los humanos frente a los demás animales: poseer, de modo exclusivo, el sentido de lo bueno y lo malo, lo justo y lo injusto, y las demás apreciaciones [la cursiva es mía].

Quiere ello decir que el idioma que usamos sirve para que requebremos y enamoremos, para que nos portemos bien, para que seamos educados, probos ciudadanos. Pero también vale para lo contrario: para ser canalla, injusto, grosero, machista.

Sería inconcebible un diccionario solo de las palabras bonitas. Sería un diccionario censurado. Y a estas alturas no podemos permitir la censura. Cuando los fundadores de la Real Academia Española comenzaron a publicar en 1726 su primer diccionario –el conocido como *Diccionario de autoridades*–, advertían en el prólogo que esa obra integrada aproximadamente por 33 000 lemas no contendría nombres propios (esto es razonable, porque los nombres propios pertenecen a las enciclopedias) y añadían: «Y tampoco aquellas palabras que designen desnudamente objeto indecente». Y, efectivamente, en el *Diccionario de autoridades* no hay palabras que designen los órganos o las prácticas sexuales, las cosas relacionadas con el cuerpo, la escatología. Era un diccionario con censura. ¿Hoy se admitiría esto? No, y tampoco podemos permitir que el *Diccionario* prescinda de determinados vocablos en función de que a un grupo le resulten ofensivos. ¿Dónde ponemos el límite? ¿Quién es el que decide que una palabra gusta o no gusta? Evidentemente, detrás de todo esto está el uso. La Academia no inventa palabras desagradables y tampoco las promociona. Escribía con un punto de hipérbole Ortega y Gasset (1983) en su libro *El hombre y la gente* que en los diccionarios están todas las palabras de una lengua y, sin embargo, el autor de ellos es el único que cuando las escribe no las dice. Cuando, con todo el escrúpulo de filólogo, anota los vocablos *estúpido* o *mamarracho*, no los dice de nadie ni a nadie.

Pero me gustaría reparar ahora en un hecho que apunta con buen criterio Marta Galiñanes Gallén en un volumen compilado por Reutner y Schafroth, cuando afirma que a estos efectos en nuestro país se ha producido un «cambio de dirección». El movimiento de

la corrección política «que iba de abajo a arriba», desde grupos muy activos en la esfera pública a la hora de defender a los marginados ante la sociedad y el Poder, llega un momento en que invierte su rumbo «produciéndose la identificación entre los órganos de gobierno y lo políticamente correcto».

III. Corrección política y poder ejecutivo

Porque siendo una realidad, como creo a pies juntillas, el origen de la corrección política en el seno de la sociedad civil, incluso yo diría de la sociedad civil universitaria norteamericana, a lo largo de las casi cuatro décadas de existencia al día de hoy de su forma de censura difusa pero extraordinariamente pugnaz, no es menos cierto que desde un determinado momento su impulso de «tolerancia represiva» fue asumido por distintas instancias del poder institucionalizado, gobiernos, partidos, sindicatos o, incluso, por el propio poder legislativo a la hora de elaborar constituciones nacionales. En cuanto a la injerencia del ejecutivo, es especialmente sensible la que se produce en el ámbito educativo, en donde, por caso, los docentes encargados de la enseñanza de la lengua o lenguas conforme, lógicamente, a lo establecido por decantación secular de sus gramáticas y a lo recopilado en su caudal léxico, se ven presionados para aceptar criterios contradictorios que les vienen impuestos por «guías de lenguaje no sexista», por poner un ejemplo bastante común.

El sesgo de toda irrupción en la esfera de las libertades individuales cobra preocupantes matices de seriedad cuando es ejercida desde fuentes oficiales. En todo caso, hay que diferenciar entre dos modalidades de la corrección política que bien podríamos calificar de institucional u oficial. Por una parte estaría la modalidad *ilocutiva*, por la que la instancia de poder simplemente comunica, con propósito de ser escuchada, una guía o código de conducta expresiva que desearía ver arraigada entre el público. Y por otra –y ya serían palabras mayores– la variante *perlocutiva* del mismo intento. Se trataría, ahora, no ya de sugerir o proponer la adopción potestativa de ciertas normas, sino de una propuesta hecha desde la autoridad para que los administrados la apliquen sin titubeos, habida cuenta además

de que a los que mandan los respaldarían diversas formas de sanción contra los desatentos.

A este respecto, en el Reino Unido marcó todo un hito en el año 2000 el personamiento en el escenario de la corrección política de la Greater Manchester Police, cuyo Chief Constable era David Wilmot, prologuista del documento titulado The Power of Language. A Practical Guide to the Use of Language. En su elaboración tuvo un papel decisivo la organización Appropiate Language Working Party, que evacuó consultas con una veintena de entidades externas o integradas en la estructura policial, como fue el caso de la Equal Opportunities Commission y la Gay Police Association.

En el preliminar de este documento de 16 páginas se justifica el trabajo por la conveniencia de proteger a los casi 7000 oficiales, más de 3000 funcionarios y 685 alguaciles de la Policía mancuniana ante los riesgos de cometer errores involuntarios de expresión en sus relaciones con los ciudadanos. Lo que se pretendía, totalmente en la línea de la corrección política, era respetar «las visiones y los sentimientos de los otros, y no usar un lenguaje que pueda ofenderlos». Pero la extraordinaria minuciosidad con que reseñan lo decible y lo indecible, aportando la solución correcta en cada caso problemático, fue acogida con desigual anuencia por los propios policías. En algún caso adujeron que ya tenían bastantes problemas en su trabajo como para perder el tiempo preocupándose de unas instrucciones como aquellas; que se sentían mal considerados, como si no fuesen capaces de dar respuesta con humanidad a las *tricky* (peliagudas) *situations* en que continuamente se veían inmersos; que la guía estaba inoculando en ellos el miedo a abrir la boca (*open our mouths*), y propiciando que se les acusara de ofender a la gente. Les inquietaba, pues, el tener, a partir de entonces, que *morderse la lengua* –el equivalente en inglés: *biting your tongue*– en el ejercicio de sus comprometidas funciones de guardianes de la ley y la seguridad ciudadana.

La guía práctica para el uso del lenguaje que se propuso en 2000 a la policía de Manchester contiene un completo repertorio de indicaciones referentes a diversos tabúes, y enumera una larga lista de correspondientes eufemismos, como por ejemplo *elderly* y no *old* para viejo, para referirse a nuestros mayores o a la tercera edad a la que yo mismo pertenezco. Se debe tener sumo cuidado con todo lo

que se relaciona también con la muerte, la enfermedad, las adicciones y las discapacidades. Un sordomudo (*deaf and dumb*) será así un *deaf without speech*. Remedando una referencia ridícula a *cadáver* en una revista médica de Nueva Inglaterra que comentaba irónicamente Robert Hughes, *corpse* debe ser sustituido por «persona no viva» o «metabólicamente diferente». Los agentes tienen que verse frecuentemente con alcohólicos y drogadictos, pero nunca a un *drunkard* deben llamarlo por este nombre, sino por la perífrasis «bebedor problemático», y un *junkie* debe ser para ellos un *substance abuser*, un *drugg addict* o un «desafiador químico» (*chemically challenger*). Un sicópata será, así, un «socialmente no alineado»; lo que en el inglés no correcto era un *subnormal* pasa a ser una persona «mentalmente desventajada», y un *perverted*, alguien «sexualmente disfuncional». *Homosexual* es totalmente inaceptable por ser un término procedente de la ciencia médica para referirse a *gays* y *lesbians.*

Los *bobbies* mancunianos –nuestros *polis*– en la prestación de sus servicios se las ven frecuentemente con *homeless*, individuos «involuntariamente indomiciliados» por ser *poors*, es decir *deprived.* Y también con *convicts*, que en realidad deben ser considerados «clientes del sistema correccional» (en español, simplemente «internos»). Nunca dirán los agentes *whore* o *prostitute* sino *sex care provider.* Y entre ellos mismos, deben rechazar la denominación machista de *policeman*, y sustituirla por *police officer* o la más alambicada de *law enforcement officer.* Por las mismas razones, *mailman* será *mail carrier*, y el sufijo *–man* de *chairman*, *salesman*, *fireman* o *spokesman* ha de ser sustituido por el de *–person*: *chairperson*, *fireperson*, etcétera.

En la misma dirección, y desde instancias de Gobierno, es de destacar la *cartilha* Politicamente Correto & Direitos Humanos publicada por la Secretaría Especial dos Direitos Humanos de la Presidencia da República Federativa do Brasil en 2004.

El subsecretario de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos presenta el documento como un glosario que reseña primero las palabras y «expressões pejorativas» para comentarlas después con el propósito de incentivar el debate y fomentar la reflexión, habida cuenta además de que para muchos de los afectados por esas formas

de hablar que mal esconden prejuicios y discriminaciones, «nós é que somos os "diferentes"».

La primera entrada del centenar que integran la cartilla corresponde a «A coisa ficou preta», en español, «la cosa se puso negra», que tiene «forte conotação racista contra os negros». Sin embargo, se reconoce (como también ocurre en USA con *black*) que los militantes en la defensa de esta raza pueden preferir *negro* en vez de *preto.*

Por otra parte, en nuestro país la Red Española de Inmigración y Ayuda al Refugiado instó la consideración como racista de la decimoséptima acepción de *negro* como sustantivo, que designa a la «persona que trabaja anónimamente para lucimiento y provecho de otro, especialmente en trabajos literarios». La denominación equivalente en inglés es metafórica: *ghostwriter* («escritor fantasma»). En cambio, en francés también existe el *nègre littéraire*, que en 2017 el Ministerio de Cultura solicitó que se sustituyera por *prête-plume* o *écrivain fantôme* a instancia del Consejo de Representación de las Asociaciones Negras que rechazaban el carácter colonial y las connotaciones esclavistas de *nègre littéraire*.

Igualmente, se rechaza en la *cartilha* brasileira la denominación de *velha* para la persona de edad, que deberá ser calificada de *idosa*, «añosa» diríamos en español, designando así al grupo eufemísticamente identificado como la «tercera edad».

Se denuncia también que solo se llama *ladrão* a los pobres que roban, mientras que a los ricos se les aplica en el mismo caso el calificativo de *corruptos* lo que demuestra que hasta los insultos (*xingamentos*) participan de un sesgo clasista. El término discriminador para los enfermos de sida es *aidético*, cuando lo correcto sería *soropositivo* si solo tienen síntomas y *doente ou pessoa de Aids* si ya le está diagnosticado el mal. Lo mismo cabe proponer para evitar *canceroso*, «forma grosseira, indelicada, usada para estigmatizar o portador de câncer».

Es curiosa la explicación por la que una denominación que nos sorprende ver clasificada como políticamente incorrecta –*funcionario público*– se propone sustituir por *servidor público*, demanda de los propios interesados después de que el Gobierno neoliberal de Collor de Melo los sometiese a «sistemáticas campanhas de desprestígio».

Uno de los sectores en los que la corrección política ha encontrado un campo de intervención privilegiado es en el del llamado «sexismo lingüístico». En los planteamientos reivindicativos de la feminización de las lenguas influyen considerablemente –junto a lo más importante: la evolución de la sociedad a favor de la igualdad entre los sexos– las aportaciones ideológicas del feminismo, que han alcanzado un extraordinario nivel de formalización e influencia en el mundo intelectual, universitario y comunicativo en los últimos cincuenta años y arropan ideológicamente a la que yo considero la revolución más necesaria y decisiva que me ha tocado vivir. Y por eso mismo, debo recordar aquí un caso anterior en que la vinculación entre ideología y lengua dio lugar a un interesante debate, resuelto en última instancia por el líder de la URSS Iósif Stalin, que poco antes de su muerte publicó en *Pravda*, en 1950, una serie de artículos luego reunidos bajo el título de *El marxismo y los problemas de la lingüística.*

En ellos refuta implacablemente las tesis del lingüista Nikolái Marr, fallecido años atrás (en 1934), quien consideraba la lengua una superestructura íntimamente ligada con los intereses de la burguesía, un arma a su servicio en la lucha de clases, de modo que, con el triunfo del proletariado y el establecimiento de una base o infraestructura materialista completamente opuesta, la lengua zarista debería ser sustituida por otro ruso, ahora revolucionario.

Marr fue durante decenios el lingüista más influyente en toda la URSS, director de la Biblioteca Nacional y vicepresidente de la Academia soviética de las ciencias. Elaboró una teoría monogenética del lenguaje, la conocida como Teoría Jafética, y defendía el origen común de los idiomas caucásicos, el etrusco y el euskera. Y que el triunfo final del comunismo provocaría la fusión de todas las lenguas en una. Su caída en desgracia, póstuma para su suerte, fue acompañada de una desautorización radical de sus aportaciones e, incluso, de su propia figura. En el texto firmado por Stalin se llega a decir que Marr «quería, efectivamente, ser marxista y se esforzó por serlo, pero no lo consiguió». Introdujo, además, en su disciplina «la fórmula errónea, no marxista, de que la lengua era superestructura, y se hizo un embrollo, embrolló a la lingüística. Es imposible desarrollar la lingüística soviética basándose en una fórmula errónea».

A su propuesta de crear un nuevo ruso, el de la revolución, contrapuso Stalin el argumento de que el marxismo, con la precisión de su terminología aportada por el riguroso pensamiento de su fundador, considera que el paso de la lengua de una vieja cualidad a una cualidad nueva no se produce por explosión ni por destrucción de la lengua existente y creación de una nueva, sino por acumulación gradual de los elementos de la nueva cualidad y, por tanto, por extinción gradual de los elementos de la vieja cualidad.

Para el dictador soviético, la estructura gramatical y el caudal básico del vocabulario constituían la base del ruso y la esencia de su carácter específico. Y ponía el ejemplo de la revolución burguesa de Francia entre 1789 y 1794, periodo en el que la gramática y el vocabulario básico del francés se mantuvieron sin cambios esenciales. La lengua es producto de la sucesión de épocas y ciclos que se producen en una determinada sociedad, y por eso tiene una vida incomparablemente más larga que cualquier base y que cualquier superestructura.

Porque de acuerdo con el marxismo soviético, la lengua no es obra de una clase cualquiera, sino de toda la sociedad, de todas las clases sociales, del esfuerzo de centenares de generaciones. La lengua no ha sido creada para satisfacer las necesidades de una clase cualquiera, sino de toda la sociedad, de todas las clases sociales. A ello, precisamente –concluye la argumentación de Stalin–, se debe el que la lengua pueda servir por igual al régimen viejo y moribundo y al régimen nuevo y en ascenso, a la vieja base y a la nueva, a los explotadores y a los explotados. Y, en todo caso, no puede darse la lucha de clases si estas no se relacionan entre sí, y para ello necesitan un medio de comunicación que en Rusia fue la común lengua nacional. Para Stalin, la historia demostraba que una lengua nacional no es una lengua de clase, sino idioma común a todo el pueblo, instrumento de comunicación común a todos los miembros de la nación y único para ella.

El texto de Stalin incluye una pregunta retórica pero de incuestionable valor perlocutivo ante la sociedad soviética dada la omnímoda e implacable autoridad de quien la enunciaba:

> ¿Quién puede necesitar que la variación de los vocablos en la lengua y su combinación en las oraciones no se hagan con arreglo a la gramática existente, sino ateniéndose a una gramática completamente distinta? ¿Qué provecho obtiene la revolución con semejante cambio

> en la lengua? […] ¿Cómo se puede destruir la lengua existente y crear en su lugar otra nueva en unos cuantos años sin llevar la anarquía a la vida social, sin crear un peligro de disgregación de la sociedad? ¿Quién, de no ser un quijote, puede plantearse semejante tarea?

En este relevante texto de 1950 que traigo a colación se afirma que la estructura gramatical y el caudal léxico más general constituyen la base de la lengua y la esencia de su carácter específico, y se reconoce que aquella es todavía más sólida y estable que las palabras que recogen los diccionarios. No se menciona la ortografía, y sin embargo en algunas expresiones de la corrección política, por ejemplo las vinculadas al lenguaje inclusivo se hacen propuestas poco responsables a la sazón, como la de sustituir la dualidad de las vocales **o** / **a** representativas del género gramatical por una tercera como la **e** o por la arroba informática (@) y la consonante **x**, que son en ambos casos opciones impronunciables. Pero no menor gravedad encierran los experimentos con reglas gramaticales profundamente arraigadas en la entraña de nuestros idiomas, como las que afectan a la negación del carácter neutro del masculino o la inclusión de un nuevo morfema de género.

IV. Corrección política y poder legislativo

Es destacable el estudio de Ingrid Hudabiunigg, que encontramos en Reutner y Schafroth (2012), sobre el debate acerca de lo políticamente correcto y la palabra *indio* durante la presidencia de Evo Morales que comprendió trece años, desde 2006 hasta 2019, con la aprobación en 2009 de la Constitución política del Estado Plurinacional de Bolivia, bajo cuya inspiración se promulgó al año siguiente la Ley contra el Racismo y toda Forma de Discriminación.

Estaba desde antiguo muy viva la controversia en torno a la denominación de los individuos pertenecientes a las comunidades nativas bolivianas. La palabra *indio* era sentida, así, como radicalmente discriminatoria, utilizada incluso por los urbanitas para denigrar a sus compatriotas de aquella procedencia como personas inferiores por su aspecto y su lengua. Pero *indígena* resultaba también en parte ofensiva, y tampoco se consideraba libre de incorrección *campesino.* La complejidad de estos debates llevó a que la Constitución de 2009

instaurase definitivamente la fórmula «pueblos indígenas originarios campesinos», descartando por completo, lógicamente, la denominación de *indio* a la hora de mencionar a los componentes ciudadanos del Estado Plurinacional de Bolivia. A tal formulación se llegó, además, tras largas negociaciones y por consenso. Los representantes de la región de Tarija se autoidentificaban como *campesinos.* Los del oriente y la Amazonía, por el contrario, preferían *originarios*. La solución inclusiva, que los aglutinaba a todos fue, pues, la indicada: *pueblos indígenas originarios campesinos.* Pero tampoco la fórmula constitucional parece haber dado en el clavo, y cada vez más los bolivianos sienten fundamentada su dignidad, dependiendo de las regiones, a partir de las denominaciones de *aymara*, *quechua*, *guaraní*, *ayoreo*, *mojeño* (o *moxitano*), etc. Es de notar que las cuatro primeras palabras designan las respectivas lenguas que hablan los individuos pertenecientes a los diferentes pueblos.

Pero la historia no acaba aquí. La Ley contra el Racismo y toda Forma de Discriminación se promulgó en 2010 e incluye sanciones contra expresiones racistas tipificadas en el artículo 23 del Código Penal. Esto provocó una reacción muy fuerte desde el propio debate de la ley en la Cámara de Senadores, y, aprobada esta, en el conjunto del país con una intervención muy activa de la Asociación de Periodistas y el Colegio de Comunicadores de Santa Cruz, la Asociación Nacional de Prensa y la Federación de Trabajadores de la Prensa. La hostilidad del presidente contra los medios, a los que descalificaba genéricamente como racistas, se basaba en serias razones políticas, pues los consideraba mero instrumento de presión por parte de los plutócratas contra la democracia popular. Por su parte, los periodistas, editores y comunicadores en general denunciaban que aquella y otras leyes conexas vulneraban abiertamente, y restringían la libre expresión, el derecho a la información y la libertad de prensa. Y que su mera promulgación inoculaba en todos ellos el fantasma de la autocensura.

Hay una sorprendente deriva de este mismo problema. En 2018 una marca de cervezas promovió en Colombia a través de la publicidad y la red la recolección de firmas para solicitar de la RAE la retirada de la sexta acepción de *indio* en el *DLE*, marcada como despectiva y propia del castellano de Bolivia, Colombia, Guatemala, Nicaragua y Venezuela, que reza así: «inculto (||de modales rústicos)». El gerente

cervecero argumentaba, en nombre de todos los firmantes, «que esta acepción no define quienes somos». Lo que en este caso, y en el de Bolivia, apuntaba primordialmente hacia la corrección política de las expresiones racistas contra los indígenas, en otras constituciones se centra más abiertamente en el sexismo, la igualdad entre hombres y mujeres y la visibilización de las ciudadanas.

En este orden, destaca la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada en 1999 bajo la égida del presidente Hugo Chávez. Su redacción consagra sistemáticamente el doblete de los dos géneros gramaticales que se reiteran sin excepción en contra de la condición inclusiva que la gramática del castellano y de muchas otras lenguas atribuye al masculino. Así lo hace ya el artículo 35, «Los venezolanos y las venezolanas por nacimiento no podrán ser privados o privadas de su nacionalidad». Y el artículo 41, incluido en la misma «Sección segunda: De la Ciudadanía», lleva a su máxima expresión el principio del desdoblamiento de los géneros masculino y femenino.

Tradicionalmente, un conferenciante hispano suele comenzar su discurso con el vocativo doble «Señoras y Señores», y dobletes semejantes son imprescindibles para resolver casos de ambigüedad expresiva. Pero otra cosa es generalizar tal desdoblamiento como hace, por caso, la Constitución bolivariana en el citado artículo 41:

> Sólo los venezolanos y venezolanas por nacimiento y sin otra nacionalidad podrán ejercer los cargos de Presidente o Presidenta de la República, Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, Presidente o Presidenta y Vicepresidentes o Vicepresidentas de la Asamblea Nacional, magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, Presidente o Presidenta del Consejo Nacional Electoral, Procurador o Procuradora General de la República, Contralor o Contralora General de la República, Fiscal General de la República, Defensor o Defensora del Pueblo, Ministros o Ministras de los despachos relacionados con la seguridad de la Nación, finanzas, energía y minas, educación; Gobernadores o Gobernadoras y Alcaldes o Alcaldesas de los Estados y Municipios fronterizos y de aquellos contemplados en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional.
>
> Para ejercer los cargos de diputado o diputada a la Asamblea Nacional, Ministro o Ministra, Gobernadores o Gobernadoras y Alcaldes o Alcaldesas de Estados y Municipios no fronterizos, los venezolanos y venezolanas por naturalización deben tener domicilio

> con residencia ininterrumpida en Venezuela no menor de quince años y cumplir los requisitos de aptitud previstos en la ley.

Comentario aparte merece la cuestión planteada desde el Gobierno español en julio de 2018, año en que por iniciativa de las Cortes Generales se llevaron a cabo numerosas iniciativas de todo tipo para conmemorar el cuadragésimo aniversario de la promulgación de la Constitución española de 1978, ratificada en referéndum el 6 de diciembre de ese año, con la que se restablecía la democracia cuarenta y dos años después del comienzo de la guerra civil que dio paso a la dictadura franquista.

La vicepresidenta del Gobierno y ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad denunció en sede parlamentaria que «tenemos una Constitución en masculino, de ministros y diputados, que se corresponde hace cuarenta años» y anunció que era intención del Ejecutivo promover una reforma de nuestra Ley de leyes para acabar con la obsolescencia de su redacción en este punto y promover su adecuación a un lenguaje «inclusivo, correcto y verdadero [sic] a la realidad de una democracia que transita entre hombres y mujeres».

Hizo público también el encargo que pensaba elevar a la Real Academia Española para que elaborase un informe sobre este asunto, que el Gobierno enviaría luego a las comisiones de Igualdad y Constitucional del Congreso. Y así lo hizo en carta al director de la corporación el 11 de julio, cuyo texto circuló enseguida en los medios de comunicación. Afirmaba allí su compromiso personal e institucional para que «la igualdad de todos los españoles, hombres y mujeres, y con independencia de su orientación sexual e identidad de género, etnia, opiniones y creencias, discapacidad u otra circunstancia, sea real y efectiva».

Consideraba que «el lenguaje, como forma de expresión y comunicación, puede ayudar a construir una sociedad más respetuosa e inclusiva de todas las personas que conforman nuestra ciudadanía», para lo que consideraba imprescindible contar con un «estudio de la Real Academia Española sobre el buen uso del lenguaje inclusivo en nuestra Carta Magna, lo que también permitirá adaptar otros textos legales a las pautas apoyadas por la RAE».

A tal fin, se constituyó inmediatamente una ponencia formada por dos académicas y dos académicos de número, todos ellos acreditados lingüistas, entre los que se encontraban el director de la vigesimosegunda edición del *Diccionario de la lengua española* (2014) Pedro Álvarez de Miranda, la directora de la siguiente edición, que se estaba ya elaborando, del propio *Diccionario* Paz Battaner, el ponente de la *Nueva gramática de la lengua española* (2009) Ignacio Bosque, e Inés Fernández Ordóñez, directora desde 1990 del Corpus Oral y Sonoro del Español.

Por supuesto que desde el principio se adelantó que lógicamente el informe se basaría en la doctrina lingüística y gramatical que la RAE había ido formulando desde su fundación en 1713, y que era perfectamente conocida. Bastaba con mencionar la monumental –más de cuatro mil páginas– *Nueva gramática de la lengua española*, presentada en 2009, de la que fue precisamente ponente Bosque. Esta gramática es la primera, por cierto, elaborada desde un planteamiento panhispánico, esto es, desde la realidad de una lengua extendida por cuatro continentes en la que los españoles representamos tan solo un 8 % de sus hablantes.

La inmediatez con que comenzaron los trabajos conducentes a satisfacer la demanda del Gobierno era, no obstante, compatible con un razonable escepticismo acerca de la viabilidad de una reforma de la Constitución, que de abordarse debería afrontar otras cuestiones de gran trascendencia política e institucional para las que no se apreciaba la existencia en las Cortes del consenso necesario. El debate del sexismo lingüístico había entrado también en otros Parlamentos europeos, en alguno de los cuales, como en el caso del francés, se llegó a plantear asimismo una reforma constitucional para que los cargos citados en la Ley de leyes figurasen también en femenino.

En marzo de 2018 el Tribunal Constitucional de la República Federal alemana rechazó una demanda sobre el empleo de tratamientos femeninos en los documentos oficiales dirigidos a mujeres, desencadenada por la solicitud a favor del lenguaje inclusivo de una cliente de un banco del Sarre. La sentencia del tribunal de Karlsruhe rechazó, de acuerdo con la práctica generalizada del idioma, que el masculino genérico fuese discriminatorio para el sexo femenino y

representase un incumplimiento de la ley federal de trato igualitario para hombres y mujeres.

Asimismo, la canciller Angela Merkel rechazó modificar la letra del himno nacional para hacerla más inclusiva, como de hecho sucedió en Canadá y Austria. La sugerencia de tales posibles cambios venía de la responsable de igualdad del Ministerio de Familia, Kristin Rose-Möhring, y afectaba a términos de matriz masculina como, entre otros, *brüderlich* («fraternal»).

En Portugal, en 2013 el Bloco de Esquerda propuso cambiar «derechos del hombre» por «derechos humanos» con la abstención del Partido Comunista, que tres años más tarde consideró también que había asuntos más importantes que cambiar en el Cartão do cidadão –equivalente al DNI español– la última palabra por *cidadania*, para no atentar contra la identidad de género de más de la mitad de la población.

El proceso abierto entre nosotros en julio de 2018 por el encargo de un informe sobre el lenguaje inclusivo en la Constitución, con los antecedentes que ya he relatado y que hasta diciembre de ese mismo año viví en primera persona como director de la RAE, concluyó con la aprobación del texto, ya listo en diciembre de 2018, en el pleno en enero de 2020 y su remisión a la vicepresidenta del Gobierno.

El trabajo se hizo tomando como referencia el uso mayoritario de la comunidad hispanohablante en todo el mundo, documentado especialmente en el Corpus del Español del Siglo XXI (CORPES) que dispone ya de más de 300 millones de registros y es el fundamento sobre el que se basan las obras descriptivas y normativas de la Academia. Y en cuanto al asunto central del *lenguaje inclusivo*, se constata que los constituyentes de 1978 se inclinaron por la posibilidad más amplia y generalizada del concepto, según la cual los términos en masculino incluyen en su referencia a hombres y mujeres cuando el contexto deja suficientemente claro que es así, como sucede en la expresión *el nivel de vida de los españoles*.

Esa interpretación inclusiva es aplicable, así, a los grupos nominales formados por sustantivos de persona en masculino plural (*los españoles*, *los ciudadanos*, *los jueces*, *los electores*, etc.), y a las expresiones indefinidas formadas por estos sustantivos, sea

en singular, sea en plural (*cualquier ciudadano*, *ningún español*, *sindicatos de trabajadores*, etc.), así como a los grupos nominales definidos formados por sustantivos masculinos en singular, igualmente con valor genérico, cuando el contexto determine claramente dicha interpretación (*el candidato*, *el detenido*, etc.).

En cualquier caso, las razones que podrían conducir a modificar las expresiones definidas que designan en singular puestos y cargos públicos –como hace el artículo 41 de la Constitución venezolana– no son de naturaleza lingüística, sino de carácter estrictamente político. El informe repara, eso sí, en la conveniencia de nombrar de forma explícita a la reina junto al rey, quizá alternando la expresión disyuntiva *el rey o la reina* con *la Corona* y con otras fórmulas similares. Y detecta también que la palabra *princesa* no aparece en nuestra Carta Magna, lo que aconsejaría agregar expresamente su mención en los tres únicos artículos en los que el texto constitucional alude al príncipe.

Asimismo, a título comparativo, se examinan las constituciones vigentes en cuatro países hispanohablantes (Chile, Colombia, México y Venezuela) y en tres países europeos en los que se habla una lengua románica (Francia, Italia y Portugal). En ninguna de estas tres últimas constituciones se han encontrado grupos nominales coordinados formados por nombres de persona con desdoblamiento de género. Estos desdoblamientos son también inexistentes en las constituciones de Chile y Colombia; son muy raros en la de México, infrecuentes en la Constitución venezolana de 1999, y frecuentísimos, en cambio, en la de 2009. Salvo en esta, en todas las demás cartas magnas se hace un amplio uso de los grupos nominales en masculino con interpretación inclusiva.

Este mismo uso es absolutamente general en español, tanto en la lengua oral como en la escrita, y ello en todo el vasto ámbito geográfico de la comunidad hispanohablante. Sería sumamente contraproducente, por tanto, que los textos jurídicos incorporen modificaciones responsables de introducir una distancia mayor de la que ya existe entre el lenguaje oficial y el usual. Sería incomprensible, además, sostener que el grupo mayoritario de los hispanohablantes que emplean el masculino plural en su interpretación inclusiva, de acuerdo con los usos generales de la lengua española en todo el

mundo, no comparte la causa de la igualdad de hombres y mujeres en la sociedad moderna.

Se recuerda también que la vicepresidenta del Gobierno se dirigió a la Real Academia Española afirmando que «el lenguaje, como forma de expresión y comunicación, puede ayudar a construir una sociedad más respetuosa e inclusiva de todas las personas que conforman nuestra ciudadanía». Sin reserva alguna a este respecto, el informe añade literalmente:

> Cualquier gobierno debe trabajar para que en nuestra sociedad se generalice el trato verbal respetuoso hacia hombres y mujeres, se impulse una educación igualitaria que conduzca a la desaparición de las expresiones degradantes u ofensivas dirigidas a cualquier persona por razón de su sexo o su condición social, desaparezcan las actitudes paternalistas hacia las mujeres (sin duda expresadas a través del lenguaje) y se afiancen las condiciones laborales y sociales que terminen con situaciones históricas de prolongada desigualdad.

Pero considera que, como es ampliamente conocido, «las situaciones de igualdad o desigualdad entre hombres y mujeres en determinados países (europeos o no) son enteramente independientes de las opciones gramaticales que cada idioma elige en dichos territorios para codificar la interpretación inclusiva del género masculino».

En el informe se argumenta también que

> debe confiarse en la conciencia lingüística de los hispanohablantes para averiguar si en nuestra lengua son o no inclusivos los sustantivos masculinos de persona que aparecen en expresiones como Ella y yo somos amigos, los deberes de los funcionarios públicos, la casa de mis padres, los derechos del defendido o Los españoles son iguales ante la ley (art. 14 de nuestra Constitución).

Porque, y con estas palabras se concluye,

> resultaría escasamente democrático sostener que los hablantes nativos desconocen si esos sustantivos son o no inclusivos –o, lo que sería aún peor, negarles la capacidad de determinarlo–, y entender que han de ser los poderes públicos quienes lo decidan, en virtud de su compromiso con la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos de la sociedad.

Ese buen criterio o, como me gusta definirlo, «sentido común lingüístico» fue el que alertó a la opinión pública española ante la trapacería de una empresa aceitera de Lucena que en 2018 se negaba a cumplir con el pago a sus *trabajadoras* de los atrasos correspondientes a la actualización salarial acordada en el convenio colectivo un año antes porque en su texto solo se hablaba de ese compromiso con los *trabajadores*. Y algo semejante sucedió cuando el presidente del Gobierno declaró: «Hay que evitar una fractura interna entre catalanes y catalanas». El sentido recto de la frase apunta preocupantemente a una conflictividad fuera de lo normal entre los ciudadanos y las ciudadanas de Cataluña, de modo que, queriendo ser políticamente correcto mediante el uso del doblete, lo que en realidad se conseguía era poner sobre la mesa revuelta de nuestra sociedad actual la guerra (catalana) de sexos.

Muy al contrario, cuando el viernes 13 de marzo de 2020 se retransmitió en directo desde el palacio de la Moncloa la declaración institucional del presidente anunciando el estado de alarma en la crisis del coronavirus, el vocativo inicial *Estimados compatriotas* iba lógicamente dirigido a los hombres y mujeres que compartimos con don Pedro Sánchez la condición de españoles.

Igualmente, cuando el presidente nos decía que las decisiones de gobierno anunciadas tenían como objetivo «proteger, mejor, la salud de todos los ciudadanos», ninguna española pudo pensar que la dejaba fuera el escudo protector dotado de «todos los recursos del conjunto del Estado». Otro tanto cabe pensar a propósito de la aseveración de que «el Gobierno de España va a proteger a todos los ciudadanos» ante una emergencia que «amenaza la salud y el bienestar de todos». A tal fin, don Pedro Sánchez recordó a los millones de televidentes y escuchantes que «la primera línea la forman los profesionales de la salud», y que estaba seguro de que «ellos, con su entrega, su sacrificio, nos protegen a todos y merecen el reconocimiento y la gratitud de todos». Tampoco era confuso el mensaje a quienes se dirigía específicamente: «a nuestros mayores y a las personas con enfermedades crónicas» por una parte, y «a los jóvenes, quienes tienen, también, una misión decisiva» para cortar los contagios. Unos y otros, así como la totalidad de la ciudadanía, deberíamos «seguir a rajatabla las indicaciones de los expertos y colaborar unidos para vencer el

virus». Y concluía la alocución presidencial, pronunciada con la seriedad y firmeza que la situación requería, apelando «directamente a los compatriotas. La victoria depende de cada uno de nosotros […] El heroísmo consiste, también, […] en protegerse uno mismo, para proteger al conjunto de la ciudadanía». Sus últimas palabras eran el siguiente lema o consigna: «Este virus lo pararemos unidos».

V. Planificación lingüística

En esta intervención de los poderes en el ámbito de la corrección política representó un hito especialmente crítico la publicación por parte de la Junta de Andalucía del II Plan Estratégico de Igualdad de Género en Educación 2016-2021 que causó considerable inquietud en el seno de la comunidad educativa, e incluso en la opinión pública andaluza. El plan incluía entre sus objetivos primordiales fomentar entre el alumnado y el profesorado el uso del lenguaje no sexista e inclusivo, así como la introducción del mismo en los materiales escolares.

En uno de sus primeros apartados se define el Plan como «un instrumento de política educativa integral con planteamientos generales de mejora para lograr la equidad de género, supervisando actuaciones, retos, logros, tareas y estructuras del sistema educativo, por lo que tiene la consideración de plan estratégico de la Consejería competente en materia de educación».

Entre las medidas y actuaciones previstas se incluye que

> el Servicio de Inspección Educativa incluirá anualmente como actuación prioritaria, la supervisión de la integración de la igualdad de género en la concreción de los contenidos curriculares y en las programaciones didácticas, para que respeten la inclusividad, evitando la existencia de prejuicios, estereotipos sexistas y elementos discriminatorios y haciendo presente, de forma igualitaria, las aportaciones de hombres y mujeres.

Igualmente, se decreta que

> la Consejería competente en materia de educación elaborará y trasladará al profesorado, a las empresas editoriales y a los consejos escolares, instrucciones relativas a los criterios de selección de los

> materiales curriculares, que tengan en cuenta su carácter igualitario y libre de prejuicios sexistas y discriminatorios, cuidando la visibilización de la diversidad y de modelos familiares.

Asimismo, «los equipos directivos establecerán directrices y actuaciones para asegurar la utilización de un lenguaje no sexista en el centro (documentación del centro, recursos y materiales didácticos, cartelería del centro, páginas web, comunicación con las familias, etc.)». Actuaciones que se someterán, en todo caso, a control, pues «la Inspección Educativa velará por el uso de un lenguaje inclusivo y no sexista en los centros docentes».

Por último, y en relación con estas medidas coercitivas, «la Consejería competente en materia de educación facilitará y difundirá a través de su web la normativa, materiales y guías específicas sobre el uso de un lenguaje oral, escrito y visual, no sexista».

El Plan no define los términos de ese lenguaje «inclusivo y no sexista» pero de hecho el documento del Instituto Andaluz de la Mujer sobre Lenguaje Administrativo No Sexista pasó a ser una «guía de estilo» a tal propósito en todos los ámbitos comunicativos de la Junta de Andalucía. Para ello incluye un decálogo junto con otras «estrategias y procedimientos, simultáneos y complementarios, que permiten incorporar una forma de lenguaje que se convierta en un agente activo de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres». Entre esas estrategias destaca la supresión del masculino genérico.

Las reacciones negativas al Plan se manifestaron en titulares periodísticos tales como «La estupidez trabaja en la Junta de Andalucía. La corrección de género se ha instalado en un absurdo impracticable». «Prohibidos los alumnos y los andaluces en las escuelas de la Junta». Como director, entonces, de la RAE me correspondió referirme al fondo del asunto en una conferencia en el VII Foro Comunicación y Escuela el 5 de abril de 2016 donde recordé que «una cosa es el lenguaje sexista, entendiéndolo como un uso que pretende ningunear o resultar ofensivo a las personas y sobre el que la Academia se ha pronunciado sin ningún género de dudas, y otro asunto es el respeto al ecosistema de la lengua que es la gramática: en español, el masculino es un género inclusivo».

El secretario de la RAE estudió asimismo el asunto desde el punto de vista jurídico y constitucional y llegó a algunas conclusio-

nes. Por ejemplo, que el derecho fundamental a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción impide cualquier censura previa o iniciativa de los poderes públicos tendente a controlar, seleccionar o determinar la forma de expresión en el sistema educativo y en los libros de texto; salvo que concurra un deliberado ánimo de menospreciar y discriminar a personas o grupos por razón de cualquier condición o circunstancia personal.

La ejecución y desarrollo de planes de igualdad de género como el mencionado vulneraría igualmente la libertad de cátedra del profesorado, su autonomía pedagógica en la selección y adopción de libros de texto, así como la libertad de empresa de las editoriales y la libertad de expresión de los autores. En todo caso, la selección y adopción de libros de texto forma parte de la autonomía pedagógica de los centros escolares y de los docentes. Es a los centros y profesores (y no a la Administración educativa) a quienes corresponde elegir los libros que van a darse a los alumnos como consecuencia obligada de la libertad de educación y de la libertad de cátedra. Y dicha elección o adopción no puede sujetarse a ningún tipo de autorización previa por parte de la Administración. La adecuada selección de los libros de texto debe estar basada, pues, en criterios establecidos por el profesorado con planteamientos profesionales y técnicos, basados en la calidad objetiva de los materiales y en criterios pedagógicos de adaptación curricular. Y no sobre la base de criterios de mera oportunidad sobre lo que la Administración considera «soluciones no sexistas» que mejor visibilizan la diversidad y los diferentes modelos de familia.

En suma, una cosa es eliminar estereotipos sexistas o discriminatorios que resulten ofensivos o intolerantes y otra muy diferente imponer supuestas soluciones que nada añaden al fomento de la igualdad entre hombres y mujeres, más allá de confundir y contravenir normas gramaticales básicas. Cuando, además, constituye un deber de la Administración y objetivo de la educación obligatoria «fomentar la correcta expresión oral y escrita» según el artículo 26.2 de la Ley Orgánica de Educación, entre otros.

No es de extrañar la preocupación ante estas amenazas por parte de quienes tienen como profesión la enseñanza de la lengua

española, y que por lo tanto han estudiado, investigado e impartido a los alumnos el conocimiento más profundo y riguroso de un idioma neolatino cuya evolución desde su lengua madre es bien conocida gracias a los estudios filológicos que tienen en Ramón Menéndez Pidal una referencia fundamental en la cultura hispánica, pero también en próceres latinoamericanos como Andrés Bello o Rufino José Cuervo.

Aparte de la contradicción entre muchas de las guías de lenguaje no sexista y ese conocimiento de la historia, naturaleza y realidad del español, se registran casos de presión sobre profesores para que renuncien a enseñar, por ejemplo, la gramática establecida y se plieguen a las nuevas normas, elaboradas frecuentemente desde instancias no académicas y sin el concurso de filólogos.

Así por ejemplo, me consta en todos sus detalles un caso definido por quienes lo sufrieron, los profesores de Lengua Castellana de un instituto murciano –tres hombres y seis mujeres–, como «un ejemplo de acoso de lo políticamente correcto». En junio de 2010 enviaron por este motivo, con el aval de la Comisión de Coordinación Pedagógica y el equipo directivo de su centro, un escrito de protesta al consejero de Política Social, Mujer e Inmigración de la Región de Murcia relatando las consecuencias que para ellos había representado la recepción de una carta del jefe del Servicio de Planificación y Programas del Instituto de la Mujer en la que se desautorizaba en términos muy negativos su labor profesional y el trabajo de la Real Academia Española por no adecuarse a las pautas del lenguaje no sexista promovidas desde la Administración regional.

Con anterioridad, uno de los profesores de Lengua del instituto había intervenido en un taller de lenguaje no sexista organizado por la Concejalía de la Mujer de la localidad en que radica el centro defendiendo la normativa gramatical que era del caso, lo que provocó que la responsable de la actividad dirigiera a la directora del instituto una enérgica protesta por su intervención. A esta misiva sucedieron otras dos en los mismos términos, suscritas por la Unión General de Trabajadores (UGT) y el propio alcalde, que instaban al profesorado a reconocer que el español se caracterizaba por mantener roles manifiestamente sexistas que debían ser modificados.

Los mismos argumentos aparecen en la carta citada del jefe de servicio del Instituto de la Mujer. Por ello los profesores afectados

protestaron ante el consejero de Política Social que «instituciones y personas ajenas a nuestra disciplina y nuestra labor como docentes pretendan imponernos una serie de dogmas políticos e ideológicos tan cuestionables como confusos que amenazan el sagrado derecho profesional y constitucional de la libertad de cátedra».

Precisamente ante la proliferación de guías de lenguaje no sexista publicadas desde 1987 por organismos públicos como consejerías o universidades, por sindicatos, oenegés y otras corporaciones, en marzo de 2012 el pleno de la RAE hizo suyo por unanimidad un amplio informe del académico Ignacio Bosque, ponente de la *Nueva gramática de la lengua española* publicada en 2009.

En él, Bosque escribía:

> Se ha señalado en varias ocasiones que los textos a los que me refiero contienen recomendaciones que contravienen no solo normas de la Real Academia Española y la Asociación de Academias, sino también de varias gramáticas normativas, así como de numerosas guías de estilo elaboradas en los últimos años por muy diversos medios de comunicación. En ciertos casos, las propuestas de las guías de lenguaje no sexista conculcan aspectos gramaticales o léxicos firmemente asentados en nuestro sistema lingüístico, o bien anulan distinciones y matices que deberían explicar en sus clases de Lengua los profesores de Enseñanza Media, lo que introduce en cierta manera un conflicto de competencias.

Este documento titulado Sexismo Lingüístico y Visibilidad de la Mujer provocó un alud de comentarios, valoraciones y reacciones en la prensa y en las redes sociales. Parte de estos comentarios fueron de rechazo, un repudio por lo general no fundamentado en argumentos lingüísticos sino en pulsiones ideológicas, cuando no puramente emocionales. Tanto fue así, que el 6 de marzo de 2012 se hizo público un manifiesto de apoyo a Ignacio Bosque titulado «Acerca de la discriminación de la mujer y de los lingüistas en la sociedad», promovido por cuatro especialistas en la materia menores de cuarenta años, un profesor de la Universidad de Tromsø en Noruega, y tres profesoras de Zaragoza, Alcalá y Kent, en el Reino Unido.

Este manifiesto, que en fechas posteriores a su publicación llegaría a ser firmado por quinientos lingüistas, asimismo hombres y mujeres de muy diversa procedencia, da réplica a las críticas contra

el informe académico cuando formuladas en términos científicos, y en todo caso afirma que «la gramática no puede ser sexista, de la misma forma que no puede ser comunista, anarquista, liberal o ecologista». Los cambios necesarios en la sociedad, entre ellos los conducentes a la plena igualdad y visibilidad de mujeres y hombres, no es posible implementarlos mediante reglas que afecten al uso de la lengua, configurada como un sistema de equilibrios entre elementos interdependientes, de modo que la modificación gratuita o irreflexiva de uno de ellos altera el conjunto todo.

La lengua, por lo demás, está fundamentada en un acuerdo o pacto social implícito, decantado a través del tiempo, a lo largo de la propia historia de cada idioma. El manifiesto de apoyo concluye con esta declaración palmaria por parte de su medio millar de firmantes: «estamos de acuerdo con el informe en considerar que las denominadas guías de lenguaje no sexista no son adecuadas por no ser útiles a lo que pretenden y no estar basadas en un conocimiento de los matices lingüísticos ni del propio acto de referencialidad».

Muy al contrario, y lejos de una consideración científica y reflexiva del origen de los hechos, circulan a este respecto ciertos mitos de inspiración ideológica. Algunas autoras, como por ejemplo María Martín (2019), consideran que el masculino inclusivo es una anomalía (presente, por cierto, en gran número de lenguas de diferentes troncos lingüísticos) que provoca inexorablemente la invisibilidad y exclusión del género femenino. Pero su origen está muy claro para ella: «el masculino genérico es una decisión que tomaron un montón de hombres, sin mujeres, en un tiempo en el que las mujeres tenían prácticamente prohibido el acceso a la formación y carecían de voz y voto, y no en sentido figurado, sino literal […] Pura lógica patriarcal».

Para que tales afirmaciones me convenciesen, tendrían que venir acompañadas de una referencia al tiempo (¿cuándo ocurrió esa reunión de hombres?) y otra al espacio (¿dónde fue? ¿A cuántas lenguas afectó?). Pero la duda mayor que me suscita es la de qué lengua hablaban esos varones conchabados para discriminar a las mujeres mediante la instauración del masculino genérico, no marcado. Porque tal y como se describe la situación, hubo un antes y un después. El después lo conocemos: la lengua sexista. Pero el antes no: cómo

el principio lingüístico básico de la economía resolvía la referencia gramaticalmente genérica a los dos sexos en aquella protolengua.

La ciencia lingüística, al margen de nacionalidades, sexos e ideologías, describe el origen del masculino genérico de forma muy distinta. Fijan el cuándo y el dónde. Hace aproximadamente cinco mil años se formó una lengua matriz, identificada como *indoeuropeo* –nombre que nos sitúa ya en el mapa de dos continentes no separados por el océano– que no disponía en su gramática de la categoría de género. Una vez consolidadas en tan vasto territorio las primitivas sociedades basadas en la agricultura y la ganadería, surge la necesidad de distinguir a personas y animales del sexo femenino, que es determinante para la reproducción de las especies. Y esta necesaria incorporación del femenino supuso la formación de los dos géneros tal y como se dan en nuestras lenguas, con la pervivencia minoritaria (y atávica) de un tercero, el epiceno, que subsiste en nombres como *murciélago*, *jirafa* o *ballena*.

Es ahora cuando el genérico inicial que servía para designar los dos sexos se especializa, no como una concesión y el reconocimiento de la supremacía de los machos sino a consecuencia de la creciente importancia que la sociedad, por razones prácticas, concede a las hembras, lo que exige la creación de un género específico para ellas. Es por lo tanto erróneo defender que el patriarcado común a la mayoría de las sociedades sea el responsable del predominio del masculino genérico frente al femenino.

Se debe al escritor inglés George Orwell la formulación del concepto de *neolengua* (*newspeak*) como el idioma oficial impuesto en la sociedad distópica por él descrita en su novela de 1949 *Nineteen Eighty Four.* Pero en un libro reciente (Villanueva, 2021) me he decidido a vincular el fenómeno de la corrección política en sus implicaciones lingüísticas –y el no menos inquietante de la llamada *posverdad*– con la que asimismo me atrevo a denominar *poslengua.*

La proliferación en el uso de este prefijo permite hablar de una verdadera «Galaxia Post» por continuar con la fraseología que popularizó Marshall McLuhan con su *Galaxia Gutenberg* de 1962. Porque a la sombra del *posmodernismo*, y en calidad de manifestaciones diversas integrables en él, están el llamado *poshumanismo* y el *posestructuralismo* cuyo fruto más granado es la deconstrucción

de Derrida, que tanto éxito tuvo en la Universidad norteamericana (no así, por cierto, en la europea). En términos de sociología política se hablará asimismo de *posfundacionalismo*, íntimamente ligado al renacimiento populista; se manejan también las nociones de *poscolonialismo*, *posmarxismo* y *posfeminismo.* Pero la politología actual no duda en plantear ya el concepto de *posdemocracia*, con el que Colin Crouch (2001; 2005) refleja la evolución posmoderna de regímenes políticos de esta naturaleza que van perdiendo algunos de sus fundamentos y atributos característicos. Una sociedad posdemocrática sería aquella que parece mantener las instituciones que la acreditarían como tal si no fuera porque cada vez las está convirtiendo más en puras carcasas vacías. Un régimen mantenedor de los elementos formales del sistema y el ceremonial de las elecciones a costa de tergiversar su espíritu sobre todo en cuanto a la libertad, y en menor medida la igualdad y la fraternidad.

Se mantienen los tres poderes del Estado, pero cada vez más se deturpa la independencia entre ellos que estableció Montesquieu; sigue habiendo elecciones, pero los procesos que conducen a ellas son objeto de todo tipo de manipulaciones desde dentro y desde fuera del país, sin descartar la comisión de pucherazos o, incluso, el aviso de que se impugnarán los resultados si no se resulta ganador, como amagaba ya Donald Trump en vísperas de las elecciones presidenciales de 2020; se mantiene abierto el Parlamento, pero si no es manejable por el ejecutivo se inventa otra Cámara paralela como ha ocurrido en Venezuela; teóricamente, existe libertad de expresión, pero la corrección política ejercida desde la sociedad civil y secundada desde instancias de gobierno aplica el principio de la «tolerancia represiva» y ejecuta esa nueva forma de los autos de fe inquisitoriales que son los procesos no reglados de la llamada *cancelación*; y se destruye el principio de veracidad en la comunicación y el debate político mediante las múltiples formas de posverdad que los medios tradicionales y, sobre todo, las redes sociales contribuyen a difundir ecuménicamente contando para ello con la complicidad de los propios ciudadanos, felices de ser engañados, convencidos de que la verdad está ya en los hechos alternativos y comprensivos ante las otras artimañas del *Trumpspeak.*

En el prefacio de *La razón populista* Ernesto Laclau comienza explicando su teoría, sustitutiva del principio marxista de las clases sociales, consistente en que el pluralismo agonístico propio de la política populista se basa en unidades de *grupo* compartimentadas en unidades menores, las *demandas.* Y semejante «construcción deconstructiva», inspirada cabalmente en uno de los referentes filosóficos del argentino que es sin duda Jacques Derrida, de algún modo tendría que repercutir en el tratamiento «populista» del lenguaje.

Un tratamiento caracterizado, a mi modo de ver, por el desapego y la irresponsabilidad. Por una frívola falta de respeto que bien podría buscar su justificación tanto en Lyotard como en el propio Derrida. El repudio de este último a toda referencia céntrica incluye en el concepto de *logos* tanto a la razón o los principios como a la palabra o el lenguaje. Para él, *logocentrismo* significa, junto a la sobrevaloración de la lengua, la reprobable afirmación de la verdad como presencia cierta. Y en cuanto a Lyotard, su negación de los «grandes relatos legitimadores» probablemente incurrió en una omisión incomprensible al enumerarlos, pues ¿qué entidad reúne más y mejor todas las condiciones para ser reconocida entre ellos que el lenguaje? El lenguaje, efectivamente, como el relato legitimador por antonomasia de todos los demás, pues los grandes sistemas de pensamiento, las ideologías, las ciencias, las religiones existen como tales y se manifiestan gracias a él, gracias a las palabras. Por eso el rechazo radical de una «razón totalizante» arrastra consigo, si no al lenguaje en su totalidad –una verdadera aporía–, sí al menos descarta su consideración respetuosa, condigna con su naturaleza inobjetable. Esa falta de respeto, ese atropello es el que practica sin tiento ni mesura la corrección política.

Los juegos inquisitoriales con las palabras por mor de la corrección política conducen a resultados con frecuencia ridículos, por el abuso de eufemismos o circunloquios o por la invención de soluciones carentes de la más mínima lógica gramatical, de lo que hemos visto ya algunos ejemplos. Esas intervenciones sobre la lengua, amén de ignorancia y falta de cultura lingüística, reflejan siempre un profundo desprecio hacia el idioma, en virtud de un egocentrismo narcisista por el que quien así actúa sobrepone a las bravas su *habla* individual –aunque imbuida de alguna causa considerada priorita-

ria– a la *lengua* que es una creación colectiva, sometida a un pacto interpersonal prolongado además a lo largo del tiempo conforme a su desarrollo histórico. La mención aquí a un famoso episodio de *Alicia en el país de las maravillas* viene a ser pertinente: «–Cuando *yo* empleo una palabra –insistió Tentetieso [Humpty Dumpty] en tono desdeñoso– significa lo que yo quiero que signifique…, ¡ni más ni menos!». Así como también acudir a dos advertencias oportunas de expertos lingüistas como son los académicos José Antonio Pascual (2013) y Pedro Álvarez de Miranda (2018). Convengamos con este que «es mucho más fácil cambiar el código civil que la gramática». Y escuchemos a Pascual cuando nos advierte de que no caigamos en la ingenuidad de pretender amoldar la lengua a nuestra forma de ver la realidad; que seamos precavidos «cuando nos entran ganas de ser conciliadores y queremos limar las esquinas de la lengua para hacer felices a los demás y, salvar, de paso, al mundo».

Pero cuando este desprecio se manifiesta y ejerce desde una tribuna investida de autoridad pública el problema adquiere visos de gravedad extrema. Por eso, en vez de la *neolengua* propuesta por George Orwell, sobran indicios para hacernos otra pregunta: ¿la posmodernidad líquida poshumanista acabará por instaurar en las posdemocracias la *poslengua* como idioma oficial?

Igualmente, cabe preguntarse qué ocurriría si la corrección política evolucionase desde su condición de censura posmoderna ejercida desde la sociedad civil hasta convertirse en práctica generalizada entre los poderes públicos de las posdemocracias. Para este viaje no necesitábamos alforjas: estaríamos reinventando la censura de siempre antes. La censura *tout court*.

Bibliografía

Álvarez de Miranda, P. (2018). *El género y la lengua*. Turner.

Crouch, C. (2001). *Coping with Post-Democracy*. Fabian Society.

Crouch, C. (2005). *Post-Democracy*. Polity Press.

Crouch, C. (2020). *Post-Democracy. After the Crises*. Polity Press.

Dović, M. (compiladora). (2008). *Literature and Censhorship. Who is Afraid of the Truth in Literature?* VB&S.

Dunant, S. (compiladora). (1994). *The War of the Words. The Political Correctness Debate*. Virago Press.

Dudda, R. (2019). *La verdad de la tribu. La corrección política y sus enemigos*. Debate.

Elias, N. (1939). *Über den Prozeß der Zivilisation*. Verlag Haus zum Falken.

Foucault, M. (2018). *El orden del discurso*. Tusquets. Primera edición francesa, 1970.

Hughes, G. (2010). *Political Correctness. A History of Semantics and Culture*. Wiley-Blackwell.

Hughes, R. (1994). *La cultura de la queja. Trifulcas norteamericanas*. Editorial Anagrama. Primera edición inglesa, 1993.

Marcuse, H. (2010). *La tolerancia represiva y otros ensayos*. Catarata.

Martín, M. (2019). *Ni por favor ni por favora. Cómo hablar con lenguaje inclusivo sin que se note (demasiado)*. Catarata.

Ortega y Gasset, J. (1983). *El hombre y la gente*. *Obras completas*, tomo vii. Alianza Editorial/Revista de Occidente.

Orwell, G. (1979). *Mil novecientos ochenta y cuatro.* Destino. Primera edición inglesa de 1949.

Pascual, J. A. (2013). *No es lo mismo ostentoso que ostentóreo. La azarosa vida de las palabras.* Espasa.

Pérez-Díaz, V. (1997). *La esfera pública y la sociedad civil*. Taurus.

Reutner, U. y Schafroth, E. (compiladores). (2012). *Political correctness. Aspectos políticos, sociales, literarios y mediáticos de la censura lingüística*. Studia Romanica et linguistica 38. Peter Lang Edition.

Villanueva, D. (2021). *Morderse la lengua. Corrección política y posverdad*. Espasa.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 133-162
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1568

HACIA EL FISCAL INVESTIGADOR: UN RECORRIDO HISTÓRICO

TOWARDS THE INVESTIGATING PROSECUTOR: A HISTORICAL OVERVIEW

Eduardo Torres-Dulce Lifante
Abogado
Ex Fiscal General del Estado

Fecha de recepción del artículo: marzo 2021
Fecha de aceptación y versión final: mayo 2021

RESUMEN

El debate sobre el cambio de modelo en la fase de instrucción del proceso penal pasando de la tradicional función instructora atribuida a los jueces conforme al modelo propuesto por la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882, al de un fiscal investigador sujeto, en cuanto a intervención de derechos fundamentales, a un juez de garantías, implica un conjunto de reflexiones que, entre otras, van desde una consideración histórica del modelo, un análisis de la situación actual, junto con el mapa europeo de referencias y, finalmente, el hipotético diseño de esa función con las exigencias colaterales de su coste presupuestario, los cambios en la organización judicial, el debate sobre el modelo de Policía Judicial y profundos cambios en cuanto al Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Palabras clave: fase de instrucción, Ley de Enjuiciamiento Criminal, fiscal investigador, Policía Judicial, Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

ABSTRACT

The debate on the change of model in the pre-trial phase of criminal proceedings from the traditional investigative function attributed to the Judges in accordance with the model proposed by the Criminal Procedure Act of 1882, to that of an Investigating Prosecutor subject, in terms of the intervention of fundamental rights, to a Judge of Guarantees, involves a series of reflections which, among others, they range from a historical consideration of the

model, an analysis of the current situation, together with the European map of references and, finally, the hypothetical design of this function with the collateral demands of its budgetary cost, changes in the judicial organization, the debate on the Judicial Police model and profound changes in terms of the Organic Statute of the Public Prosecutor's Office.

Keywords: Pre-trial phase, Criminal Procedure Act, Investigating Prosecutor, Judicial Police, Organic Statute of the Public Prosecutor's Office.

SUMARIO: I. LA REVOLUCIÓN PROCESAL DE ALONSO MARTÍNEZ. *1. El tortuoso camino de la codificación normativa en la organización judicial y procesal penal tras la Revolución de 1868. 2. El desafío de la inamovilidad judicial.* II. LA NUEVA LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL DE 1882. *1. El precedente de la Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal de 1872. 2. La Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre de 1882.* 2.1. La duración de los procesos. 2.2. La indefensión de los procesados en la instrucción haciendo inútil la vista oral. 2.3. La desvaloración de la vista oral y el plenario ante la preponderancia de las pruebas practicadas en la fase de instrucción. 2.4. Propuesta de remedios. III. EL BAGAJE DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL DE 1882: UN BALANCE DE RESULTADOS. IV. EL FUTURO PROCESO PENAL Y EL FISCAL INVESTIGADOR. BIBLIOGRAFÍA.

I. La revolución procesal de Alonso Martínez

1. El tortuoso camino de la codificación normativa en la organización judicial y procesal penal tras la Revolución de 1868

En la Gaceta de Madrid del 17 de septiembre de 1882 se publicó el Real Decreto (RD) de 14 de septiembre de ese mismo año y en cuya virtud

> Teniendo presente lo dispuesto en la Ley sancionada en 11 de febrero de 1881 y promulgada en virtud del Real Decreto de 22 de junio de 1882, por el cual se autorizó al Gobierno para que, con sujeción a las reglas en la misma comprendidas, oyendo, como lo ha efectuado, a la Sección correspondiente de la Comisión general de Codificación, y tomando por base la Compilación general de 16 de octubre de 1879, redactara y publicara una Ley de Enjuiciamiento Criminal; conformándome con lo propuesto por el Ministro de Gracia y Justicia, de acuerdo con el parecer de mi Consejo de Ministros

se aprobaba el texto de una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim).

Lo primero que llama la atención, y poderosamente para los tiempos que corren, es el proceso de elaboración y promulgación de un texto tan esencial como lo es una ley procesal penal. La elaboración de las leyes ha venido padeciendo, y dejo a un lado la censurable práctica del recurso al real decreto ley (RDLey) como primer recurso al legislar olvidando su sentido constitucional *ex* art. 81.1 de la Constitución española (CE)[1], un notorio déficit que, a mi juicio, supone una cierta laminación de la función constitucional de las Cortes en su significado clásico de Poder Legislativo (Torres Muro y Caamaño Domínguez, 2018), no menos esencial en una democracia parlamentaria de tipo representativo como la nuestra. En aquellos lejanos años de fines del siglo xix, en un régimen de monarquía parlamentaria, nacido de la Constitución de 1875, la importante tarea de cambiar radicalmente la forma y el fondo del núcleo del ordenamiento jurídico,

[1] Me permito citar en este campo el magnífico estudio que de este problema ofreció Manuel Aragón Reyes (2016) en *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional.* Discurso leído el 6 de abril de 2016, en el acto de su recepción pública como académico de número en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Código Civil, Código Penal, Ley de Enjuiciamiento Civil y Ley de Enjuiciamiento Criminal, se hacía por el Gobierno de turno desde el estudio y la formalidad de los procedimientos con compilaciones leyes de bases, oyendo a la sección correspondiente de la Comisión General de Codificación.

Convendría no olvidar que ese importante impulso de reformas legislativas de calado, amén de un horizonte de codificación, muy común en Europa desde los impulsos napoleónicos en esa materia, una reacción de razón adscrita al principio de legalidad como epítome a la laberíntica y oscura visión de los ordenamientos jurídicos en las administraciones del Antiguo Régimen, claramente retardado en España por mor de las convulsiones políticas del siglo XIX, lo que además conectaba con programas políticos de formaciones liberales o progresistas que abogaban, entre otras reformas, por cambios en los modelos procesales, a los que veían anclados en referentes del pasado, propugnando, además, la idea de un Poder Judicial con independencia e imparcialidad de sus componentes, lo que provocó la promulgación, tras el triunfo de la Revolución de 1868 que propició el exilio de Isabel II, de la Constitución de 1869, en cuyos arts. 94-97 se dibujaban los basamentos sobre los que se construyó la arquitectura de la subsiguiente LOPJ, para la estructuración de un juez técnico, que accede a la función mediante una oposición, inamovible y responsable y en medio de las turbulentas convulsiones políticas y sociales que implicó la busca de un rey por el Gobierno del general Prim, la aprobación de la Ley Provisional sobre Organización del Poder Judicial (LOPJ) el 15 de septiembre de 1870, aprobación que iniciaba el camino hacia la profesionalización de la judicatura dotándola de la naturaleza, claramente liberal y progresista, de imparcialidad e inamovilidad, para alejarla de los manejos del Gobierno de turno[2].

Sin esa referencia orgánica sobre la organización de la Administración de Justicia de base constitucional, difícilmente se pueden explicar las sucesivas reformas legislativas codificadoras, impulsadas

[2] No abundan los trabajos críticos sobre esa venerable norma. Anoto el de Solla Sastre (2007). Sobre los avatares legislativos de la organización judicial sigue siendo imprescindible Lasso Gaite (1998). Asimismo sobre la trayectoria legislativa hasta la LOPJ, puede consultarse Lorente Sariñena (2007). Más específicamente en el campo de la codificación de las normas de enjuiciamiento cabe citar el excelente trabajo de Álvarez Cora (2012).

por el Gobierno fusionista-liberal de D. Práxedes Mateo Sagasta, y su ministro de Gracia y Justicia, D. Manuel Alonso Martínez, por cuanto desde las filas conservadoras dirigidas por D. Antonio Cánovas del Castillo no suscitaban precisamente entusiasmo ideológico.

2. El desafío de la inamovilidad judicial

Esa LOPJ de 1870 estableció la inamovilidad judicial expresada de esta manera, que ya ponía de manifiesto que aún quedaba por delante camino que recorrer.

> Art. 221. Gozarán de la inamovilidad judicial con arreglo al art. 9º de esta ley: Los jueces y magistrados que ejerzan funciones permanentes sin limitación de tiempo. Los jueces que ejerzan funciones con limitación de tiempo señalado en la ley, o en su nombramiento, sólo por el tiempo en que deban desempeñarlas.
>
> Art. 222. La inamovilidad judicial consiste en el derecho que tienen los jueces y magistrados a no ser destituidos, suspensos, trasladados ni jubilados sino por alguna de las causas que en este título se expresan.

La ley daba también un paso hacia la profesionalización de la carrera judicial (por entonces y hasta 1927, jueces y fiscales, como ocurre en Italia, pertenecían a la misma carrera y podían solicitar y ejercer una y otra función) con la creación de un cuerpo de aspirantes (arts. 80-108) que eran juzgados y calificados para ingresar en ese cuerpo por una junta muy profesional y diversificada gremialmente[3].

No obstante, eso no fue real de inmediato por cuanto en las disposiciones transitorias de la ley se establecía lo que *de facto* era una depuración o calificación de idoneidad política de quienes en ese momento ostentaban el ejercicio jurisdiccional de jueces y fiscales al

[3] «Art. 85. Para el examen de los que pretendan entrar en el Cuerpo de aspirantes habrá en Madrid una Junta calificadora, compuesta: Del presidente del Tribunal Supremo, que lo será también de dicha Junta. Del fiscal del Tribunal Supremo. De dos magistrados del Tribunal Supremo o de la Audiencia de Madrid, nombrados por el Gobierno. Del decano del Colegio de abogados de Madrid. De tres letrados nombrados por el Gobierno á propuesta en terna hecha por la Junta de gobierno del Colegio de Madrid entre los que paguen en el concepto de abogados una de las tres primeras cuotas del subsidio industrial. De dos catedráticos de Derecho de la Universidad Central, nombrados por el Gobierno. De un secretario con voto, que nombrará el Gobierno á propuesta en terna de la Junta calificadora».

disponer en la disposición transitoria III que «III. Los actuales jueces y magistrados y los que se nombraren hasta el planteamiento de ésta ley no gozarán de inamovilidad mientras no sean examinados sus respectivos expedientes, y en su virtud sean especial y nominalmente declarados inamovibles».

El expediente que se formara al respecto lo juzgaría una junta de clasificación[4] y los criterios serían:

> VI. Se considerará a todos los jueces y magistrados en la categoría que hubiesen llegado a obtener en la carrera judicial. El examen de sus condiciones se limitará: A su conducta moral, por actos públicos. A si concurren en ellos circunstancias que los hagan desmerecer en el concepto público, o que los inhabiliten para el ejercicio de funciones judiciales con arreglo a lo que se establece en esta ley, a las correcciones disciplinarias, imposiciones de costas o de multas en que hubiesen incurrido, a la diligencia y celo por el cumplimiento de sus deberes, y a su aptitud para el ejercicio de las funciones judiciales. La Junta pedirá los datos que estime conducentes a los superiores jerárquicos del territorio en que hubiesen desempeñado sus funciones. La Junta manifestará al Gobierno su opinión sobre si concurrieren en ellos las circunstancias necesarias para gozar desde luego de las garantías que esta ley establece.
>
> VII. El Gobierno, con vista del dictamen de la Junta, resolverá lo que estime procedente. En el caso de que considerare que es conveniente la ampliación de los datos reunidos, podrá decretarlo así, oyendo después nuevamente a la Junta para la resolución definitiva.

La razón de esa calificación no tiene otro significado sino el político, esto es, las consecuencias de la Revolución de septiembre de 1868, que causó un terremoto en las Administraciones públicas y por ende en la judicial. Desde esa disposición transitoria de la LOPJ

[4] En la disposición transitoria V «Los expedientes de que trata la regla anterior serán pasados á una Junta de clasificación, que se compondrá. Del presidente del Tribunal Supremo. De un consejero de Estado en la Sección de Gracia y Justicia, elegido por la misma Sección. Del fiscal del Tribunal Supremo. De dos diputados á Cortes nombrados por el Gobierno. De un magistrado del Tribunal Supremo nombrado por su Sala de gobierno. De un magistrado de la Audiencia de Madrid nombrado por su Sala de gobierno. De un catedrático de Derecho de la Universidad Central nombrado por el Gobierno. De dos abogados del Colegio de Madrid nombrados por la Junta de gobierno del mismo. Un oficial del Ministerio de Gracia y Justicia, nombrado por el Gobierno, hará de secretario sin voto».

de 1870 se sucedieron normas para regular esa calificación de matiz evidentemente político en su desarrollo. Así, entre otros, los dos decretos de 23 de enero de 1875 del Ministerio de Gracia y Justicia; el primero establecía, incluso, nuevas bases para la declaración de inamovilidad de jueces y magistrados, mientras que el siguiente iba referido a diversas reglas para la provisión de los cargos judiciales y fiscales, y, en fin, la muy importante Ley de 14 de octubre de 1882, del Ministerio de Gracia y Justicia y adicional a la Orgánica del Poder Judicial. Esto es, hasta doce años después de la LOPJ de 1870 se seguía regulando la inamovilidad de jueces y magistrados, una buena muestra de cuán delicado políticamente era el tema en el contexto del nuevo régimen de la Restauración, como lo había sido para la interinidad presidida por Prim, la monarquía de Amadeo de Saboya o la Primera República.

Al hilo de todo ello, la necesidad de una nueva codificación del proceso penal se imponía de manera absoluta habida cuenta de que, con algunas modificaciones, regía en la materia el Reglamento Provisional de 1835[5], obviamente de carácter claramente inquisitivo, antiliberal y opuesto a las indicaciones orgánicas y garantistas de la LOPJ.

II. La nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882

1. El precedente de la Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal de 1872

En la disposición transitoria I, 3.º de la mentada LOPJ de 1870 se preveía ya ciertas indicaciones acerca de la reforma de los procesos criminales cuando se indicaba que el Gobierno procedería

> A reformar los procedimientos criminales con sujeción a las siguientes reglas: a) Organización de la policía prejudicial y judicial, de manera que quede para lo futuro suficientemente asegurada la protección de las personas, la seguridad de los bienes, la prevención de las causas criminales y el descubrimiento de la verdad de los sumarios. b) Establecimiento de relaciones directas entre los agentes de policía prejudicial y judicial con los jueces de instrucción y con los funcionarios del Ministerio fiscal. c) Publicidad de los juicios

[5] A este respecto se puede consultar el muy documentado trabajo de Lorente Sariñena (1992).

> criminales, á excepción de aquellos en que no lo permita la moral. d) Procedimiento para el castigo de las faltas por los jueces municipales en primera instancia. e) Procedimiento para la segunda instancia ante los Tribunales de partido en los juicios de faltas, y para el juicio oral en única instancia en las causas por los delitos que correspondan a la competencia de dichos Tribunales y a las de las Audiencias sin intervención del Jurado. f) Procedimiento para el castigo de los delitos en que haya de intervenir el Jurado con las Audiencias. g) Procedimiento, también oral, para el castigo de los delitos reservados al Tribunal Supremo. h) Los recursos de casación en lo criminal se substanciarán con arreglo a la ley relativa a los mismos, aprobada y sancionada por las Cortes Constituyentes, en cuanto no se oponga a la presente. i) Organización del Jurado de modo que por sus condiciones de capacidad e imparcialidad, asegurada por el derecho de recusación, satisfaga las exigencias de la justicia.

Unas bases amplias que se recogieron en la Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal de 22 de diciembre de 1872, que se preveía entrara en vigor, eso sí, con ciertas disposiciones transitorias, en el mes de enero siguiente. Como indica acertadamente Álvarez Cora (2012: 99-100),

> Así, se establecía la organización de la policía prejudicial y judicial, en relación directa con jueces de instrucción y funcionarios del ministerio fiscal; se delineaban procedimientos especiales por razón del sujeto o del objeto, en el sumario; se declaraba la publicidad de los procesos criminales (a salvo la moral) y quedaba ordenado un juicio oral para las causas de su competencia sustanciadas por jueces municipales de primera instancia, Audiencias y aun el Tribunal Supremo; se reconocía la regulación antecedente de la casación criminal –así como se absorbía, con algunos cambios o añadiduras, la anterior preceptiva sobre la minuciosa redacción de las sentencias, o el interés por la estadística judicial–; y se organizaba el jurado –cuyo veredicto había de insertarse en la sentencia– bajo los principios de capacidad e imparcialidad (con posibilidad de recusación).

No obstante la constante pulsión hacia la codificación del proceso penal, la situación normativa seguía tendiendo hacia el caos y el desorden, de manera que

> De esta suerte, cinco años después de la primera Ley de Enjuiciamiento criminal se elabora un llamativo cuerpo de preceptos procesales: la Compilación general de las disposiciones vigentes sobre Enjuiciamiento criminal de 16 de octubre de 1879. Más allá del texto, y anexa, se publica una significativa Tabla de correspondencia de los artículos de esta Compilación con los de las leyes y decretos de donde están tomados que irradia la función esencial de este nuevo conjunto normativo: en la Tabla, siguiendo el orden del texto de la Compilación por títulos, capítulos y artículos, se detecta el parentesco de cada precepto con la Constitución, la Ley de organización del Poder judicial, el Reglamento provisional para la Administración de justicia, la ley de casación, más distintos y particulares reales decretos y órdenes (Álvarez Cora, 2012: 101-102).

Aún la mentada compilación fue enmendada o adicionada en el itinerario legislativo, puntuado con apasionados debates parlamentarios, políticos y jurídicos, por una serie de hitos entre los que destaca un dictamen de la Comisión General de Codificación que presidía Calderón y Collantes, publicado junto con una tabla de correcciones a la compilación por RD de 6 de mayo de 1880, crítico con la imprecisión codificadora de la compilación, a lo que siguieron normas para fijar dos asuntos del máximo interés como lo eran el juicio oral y público y la instancia única (RD de 21 de octubre de 1881), y aún se harían correcciones en la mentada compilación por Ley de 9 de julio de 1882. La Ley de 22 de junio de 1882 autorizaba finalmente al Gobierno para que la Comisión General de Codificación redactara y publicara una ley de enjuiciamiento criminal y antes de ello en esa ley se autorizaba al Gobierno a una medida esencial y preparatoria para la índole de la futura LECrim, la creación de los tribunales colegiados, lo que no se hará efectivo sino hasta la Ley Adicional a la Orgánica del Poder Judicial de 14 de octubre de 1882, ratificando el principio de un juicio oral y público para las causas criminales.

2. La Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre de 1882

Como indica la exposición de motivos (EdM) de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882, aunque al hilo del impulso democratizador y progresista de la legislación que provocó la dinámica de la Revolución de 1868 se había avanzado en mejorar en ese horizonte el

proceso penal, este seguía ofreciendo un perfil claramente inquisitivo, un aspecto al que se opondría la futura reforma.

> El reglamento provisional de, 6 de Setiembre de 1835, y las disposiciones posteriores publicadas durante el reinado de la Augusta Madre de V. M., introdujeron, como ya se ha dicho, evidentes mejoras en el procedimiento criminal; pero no alteraron su índole esencialmente inquisitiva. Las leyes de 15 de Setiembre de 1870 y de Diciembre de 1872, inspirándose en las ideas de libertad proclamadas por la revolución de 1868, realizaron una reforma radical en nuestro sistema de enjuiciar, con el establecimiento del juicio oral y público; pero mantuvieron el principio inquisitivo y el carácter secreto del procedimiento en el período de instrucción, siguiendo el ejemplo de Francia, Bélgica y otras naciones del continente europeo.

La nueva ley procesal penal pondrá su énfasis modernizador en la instauración, aunque fuera con cautelas, de un sistema acusatorio frente a la tradición del inquisitorial, avanzando en el derecho de defensa, permitiendo al procesado, al cabo de dos meses, acceder a la plenitud de sus derechos restringiendo notablemente el carácter secreto del sumario, tomando conocimiento del mismo y pudiendo participar en las diligencias sumariales por la aspiración del legislador a respetar el principio de igualdad de las partes procesales y fijando las bases de un juicio oral y público.

La exposición de motivos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 desgranaba con lucidez los problemas a los que se enfrentaba la ley por el sistema precedente con notable sinceridad y claridad.

> Quizá se tache de exagerada e injusta esta crítica de la organización de nuestra justicia criminal. ¡Ojalá que lo fuera! Pero el Ministro que suscribe no manda en su razón y está obligado a decir a V. M. la verdad tal como la siente, que las llagas sociales no se curan ocultándolas, sino al revés, midiendo su extensión y profundidad y estudiando su origen y naturaleza para aplicar el oportuno remedio. En sentir del que suscribe, sólo por la costumbre se puede explicar que el pueblo español, tan civilizado y culto y que tantos progresos ha hecho en lo que va de siglo, en la ciencia, en el arte, en la industria y en su educación política, se resigne a un sistema semejante, mostrándose indiferente o desconociendo sus vicios y

> peligros, como no los aprecia ni mide el que, habituado a respirar en atmósfera malsana, llega hasta la asfixia sin sentirla. El extranjero que estudia la organización de nuestra justicia criminal, al vernos apegados a un sistema ya caduco y desacreditado en Europa y en América, tiene por necesidad que formar una idea injusta y falsa de la civilización y cultura españolas.

2.1. La duración de los procesos

Uno de los males tradicionales de cualquier Administración de Justicia, ya lo resaltaban los autores de nuestro Siglo de Oro, es la lentitud del proceso, especialmente el penal, en el que los bienes jurídicos en juego son de alto riesgo en su protección constitucional. El legislador del 1882 certifica ese mal que atenta contra los «derechos del individuo», entre otros en su visión de honor o reputación pública, para en algunos casos ser, en aquellos momentos, absueltos en la instancia, verdadera condena aun no siéndolo por el largo lapso de tiempo en el que el acusado ha sido sometido sin garantías a ese proceso expuesto públicamente y sometido en la mayor parte de las ocasiones a oprobiosas y cuantiosas medidas cautelares personales y patrimoniales.

> sería temerario negar que aun bajo la legislación vigente no es raro que un sumario dure ocho o más años, y es frecuente que no dure menos de dos, prolongándose en ocasiones por todo este tiempo la prisión preventiva de los acusados; y aún podría añadirse, para completar el cuadro, que tan escandalosos procesos solían no ha mucho terminar por una absolución de la instancia, sin que nadie indemnizara en este caso a los procesados de las vejaciones sufridas en tan dilatado período, y lo que es más, dejándoles por todo el resto de su vida en situación incómoda y deshonrosa, bajo la amenaza perenne de abrir de nuevo el procedimiento el día en que por malquerencia se prestaba a declarar contra ellos cualquier vecino rencoroso y vengativo. Esta práctica abusiva y atentadora a los derechos del individuo pugna todavía por mantenerse, con éste o el otro disfraz, en nuestras costumbres judiciales; y es menester que cese para siempre, porque el ciudadano de un pueblo libre no debe expiar faltas que no son suyas, ni ser víctima de la impotencia o del egoísmo del Estado.

2.2. La indefensión de los procesados en la instrucción haciendo inútil la vista oral

Con extraordinaria modernidad, esta exposición de motivos pone el dedo en la llaga en que la fase de instrucción se transforma en un verdadero proceso inquisitivo en el que el acusado se ve por completo desprotegido en su derecho de defensa, ya que el juez, viciado por su idea preconcebida de la culpabilidad de aquel, solo recoge las pruebas en su contra, quebrando la esencial idea garantista de la igualdad de armas. Uno tiene la sensación, de nuevo, de que la perspicacia del legislador de fines del XIX adivinaba cómo todo sería bastante parecido a comienzos del XXI:

> Con ser estos dos vicios tan capitales, no son, sin embargo los únicos, ni acaso los más graves de nuestro procedimiento. Lo peor de todo es que en él no se da intervención alguna al inculpado en el sumario; que el Juez que instruye éste es el mismo que pronuncia la sentencia con todas las preocupaciones y prejuicios que ha hecho nacer en su ánimo la instrucción, que, confundido lo civil con lo criminal y abrumados los Jueces de primera instancia por el cúmulo de sus múltiples y variadas atenciones, delegan frecuentemente la práctica de muchas diligencias en el Escribano, quien, a solas con el procesado y los testigos, no siempre interpreta bien el pensamiento, ni retrata con perfecta fidelidad las impresiones de cada uno por grande que sea su celo y recta su voluntad; y que, por la naturaleza misma de las cosas y la lógica del sistema, nuestros Jueces y Magistrados han adquirido el hábito de dar escasa importancia a las pruebas del plenario, formando su juicio por el resultado de las diligencias sumariales y no parando mientes en la ratificación de los testigos, convertida en vana formalidad; que, en ausencia del inculpado y su defensor, los funcionarios que intervienen en la instrucción del sumario, animados de un espíritu receloso y hostil que se engendra en su mismo patriótico celo por la causa de la sociedad que representan, recogen con preferencia los datos adversos al procesado, descuidando a las veces consignar los que pueden favorecerle; y que, en fin, de este conjunto de errores, anejos a nuestro sistema de enjuiciar, y no imputable, por tanto, a los funcionarios del orden judicial y fiscal, resultan dos cosas a cual más funestas al ciudadano: una, que al compás que adelanta el sumario se va fabricando inadvertidamente una verdad de artificio que más tarde se convierte en verdad legal, pero que es contraria a la realidad de los hechos y subleva la conciencia

> del procesado; y otra, que cuando éste, llegado al plenario, quiere defenderse, no hace más que forcejear inútilmente, porque entra en el palenque ya vencido o por lo menos desarmado. Hay, pues, que restablecer la igualdad de condiciones en esta contienda jurídica, hasta donde lo consientan los fines esenciales de la sociedad humana.

2.3. La desvaloración de la vista oral y el plenario ante la preponderancia de las pruebas practicadas en la fase de instrucción

Una clave para la conformación de un sistema acusatorio radica en que se produzcan en plenitud los principios de publicidad, oralidad, inmediación y contradicción en todo el proceso, pero muy especialmente en el plenario, en la vista oral, a la vez que ello se produzca desde la formulación de los escritos de acusación. La exposición de motivos es muy consciente de la debilidad del proceso que venía a reformar en ese punto y lo destaca con nitidez. Es este un extremo que cualquier reforma futura del proceso penal debería tener muy presente, porque, desgraciadamente, en la actualidad muchos procesos, especialmente los denominados *macroprocesos*, en realidad y en muchos casos nacidos con vocación nada concreta y sí muy prospectiva, preordenados por el supuesto peso de la investigación policial o tributaria, una actividad preprocesal y sin ningún peso real probatorio, que lo adquieren como consecuencia de su asunción, sin masa crítica, por el fiscal y las acusaciones, en sus escritos de calificación provisional, y en no menos casos en las sentencias que ponen fin al proceso. Las vistas orales de la fase de plenario se convierten de ese modo en, prácticamente, una mera repetición de lo ya practicado en el sumario, desvirtuando esos principios, que tienen además recepción constitucional *ex* art. 24. vía proceso debido, especialmente el de inmediación, que funciona en la exigencia de que el tribunal o juez sentenciador conozcan de primera mano y no vía reproducción las pruebas de cargo y descargo.

Así veía el panorama esta ejemplar exposición de motivos de 1882:

> Alude el infrascrito a la costumbre tan arraigada en nuestros Jueces y Tribunales de dar escaso o ningún valor a las pruebas del plenario, buscando principal o casi exclusivamente la verdad en las diligencias sumariales practicadas a espaldas del acusado. No: de hoy

> más las investigaciones del Juez instructor no serán sino una simple preparación del juicio. El juicio verdadero no comienza sino, con la calificación provisional y la apertura de los debates delante del Tribunal que, extraño a la instrucción, va a juzgar imparcialmente y a dar el triunfo a aquel de los contendientes que tenga la razón y la justicia de su parte. La calificación jurídica provisional del hecho justiciable y de la persona del delincuente, hecha por el acusador y el acusado una vez concluso el sumario es en el procedimiento criminal lo que en el civil la demanda y su contestación, la acción y las excepciones. Al formularlas empieza realmente la contienda jurídica, y ya entonces sería indisculpable que la ley no estableciera la perfecta igualdad de condiciones entre el acusador y el acusado.

Si de algo no pecaba la aludida exposición de motivos era de ingenuidad de no conocer las dificultades de contrargumentación que podían oponerle a crítica, y consecuencias, tan radicales, y que se centraban en la oposición entre el *ius puniendi* del Estado, exigente para clamar los daños sociales e individuales causados por el delito, y los derechos individuales del procesado. Con lucidez liberal los examina y llega a conclusiones certeras.

> Están enfrente uno de otro, el ciudadano y el Estado. Sagrada es sin duda la causa de la sociedad, pero no lo son menos los derechos individuales. En los pueblos verdaderamente libres el ciudadano debe tener en su mano medios eficaces de defender y conservar su vida, su libertad, su fortuna, su dignidad, su honor; y si el interés de los habitantes del territorio es ayudar al Estado para que ejerza libérrimamente una de sus funciones más esenciales, cual es la de castigar la infracción de la ley penal para restablecer, allí donde se turbe, la armonía del derecho, no por esto deben sacrificarse jamás los fueros de la inocencia, porque al cabo el orden social bien entendido no es más que el mantenimiento de la libertad de todos y el respeto recíproco de los derechos individuales. […] Con idéntico criterio resuelve el nuevo Código las demás cuestiones fundamentales del Enjuiciamiento. En materia penal hay siempre dos intereses rivales y contrapuestos: el de la sociedad, que tiene el derecho de castigar, y el del acusado, que tiene el derecho de defenderse. El carácter individualista del derecho se ostenta en el sistema acusatorio, en el cual se encarna el respeto a la personalidad del hombre y á la libertad de la conciencia, mientras que el procedimiento de oficio o inquisitivo representa el principio social y se encamina preferentemente a la

> restauración del orden jurídico perturbado por el delito, apaciguando al propio tiempo la alarma popular. Por lo tanto, el problema de la organización de la justicia criminal no se resuelve bien sino definiendo claramente los derechos, de la acusación y de la defensa, sin sacrificar ninguno de los dos ni subordinar uno al otro, antes bien armonizándolos– en una síntesis superior.

2.4. Propuesta de remedios

El legislador entiende que para remediar los males del sistema de proceso penal existente hay que operar sobre los graves defectos del sistema vigente.

> Lo que hay que examinar, por tanto, es si el adjunto proyecto de Código remedia, si no todos, al menos los más capitales defectos de que adolece la vigente organización de la justicia criminal. Es preciso en primer término sustituir la marcha perezosa y lenta del actual procedimiento por un sistema que, dando amplitud a la defensa y garantía de acierto al fallo, asegure, sin embargo, la celeridad del juicio para la realización de dos fines a cuál más importante: uno, que la suerte del ciudadano no esté indefinidamente en lo incierto, ni se le causen más vejaciones que las absolutamente indispensables para la averiguación del delito y el descubrimiento del verdadero delincuente; y otro, que la pena siga de cerca a la culpa para su debida eficacia y ejemplaridad.

La concreción de los remedios para paliar esos graves defectos asombra hoy en día por su precisión, claridad y lucidez al partir de una realidad muy sólidamente arraigada y por lo tanto muy difícil de arrancar de raíz.

Algunos de esos remedios apuntan a la propia organización judicial, como la separación de funciones de instrucción y fallo, la separación de lo civil y de lo criminal, la creación de una segunda instancia solo para lo penal,

> La sustitución de los dos grados de jurisdicción por la instancia única, la oralidad del juicio; la separación de lo civil y lo criminal en cuanto al Tribunal sentenciador; igual separación en cuanto a los Jueces instructores en ciertas ciudades populosas en donde hay más de un Juez de primera instancia y es mucha la criminalidad; un alivio considerable de trabajo en cuanto a los demás Jueces, a quienes

> se descarga del plenario y del pronunciamiento y motivación de la sentencia, ya que razones indeclinables de economía no permiten extender a ellos dicha separación.

En tanto que otros apuntan directamente a la propia estructura del proceso con especial hincapié en la fase de instrucción, con especial dedicación a practicar solo las diligencias útiles y pertinentes, negando la naturaleza secreta de la instrucción, un ítem de su clásica función inquisitorial, con participación temprana en esa fase del procesado,

> multitud de reglas de detalle, esparcidas aquí y allá en el adjunto Código y singularmente en sus dos primeros libros, para que los Jueces instructores en el examen de los testigos y en la práctica de los demás medios de investigación se ciñan a sólo lo que sea útil y pertinente; y, por último, la intervención del procesado en todas las diligencias del sumario tan pronto como el Juez estime que la publicidad de las actuaciones no compromete la causa pública, ni estorba el descubrimiento de la verdad.

No es un iluso el legislador y es consciente de que a veces es el procesado el interesado en dilatar la marcha del proceso y compromete, para evitarlo, la actividad del juez y las funciones inspectoras de la audiencia y del Ministerio Fiscal (MF).

> Por regla general nadie tiene más interés que el procesado en activar el procedimiento; y si alguna vez su propósito fuera prolongarlo se lo impedirá el Juez y sobre todo el Fiscal, a quien se da el derecho de pedir la terminación del sumario y la apertura del juicio oral ante el Tribunal colegiado. Concurrirán también al propio fin la inspección, continua y sistemáticamente organizada en la Ley, de la Audiencia de lo criminal y del Ministerio público sobre la marcha de los procesos en el período de la instrucción y la conducta de los Jueces instructores.

Ni siquiera se olvida el legislador de la celeridad especial que debe atribuirse a ciertos procesos, en los que el impacto sobre los bienes jurídicos atacados y su alcance social así lo requieren. «No es, finalmente, para echarlo en olvido, cuando de la brevedad del juicio se trata, el libro 4.º donde se establecen procedimientos especiales y

sumarios para los delitos in fraganti, para los de injuria y calumnia y para los cometidos por medio de la imprenta».

III. El bagaje de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882: un balance de resultados

El diseño conjunto de la LOPJ de 1870 y de la reforma del proceso penal emprendida por la LECrim de 1882 ofrecía, básicamente, la perspectiva de un proceso que pretendía, como he puesto de manifiesto en el parágrafo anterior, la modernización, bastante radical, de ese proceso penal, sobre la idea eje de construir, amén de los citados procesos especiales, un proceso sumario, de carácter público, incoado bien de oficio por el juez de instrucción competente, bien a instancia de parte, fuere el MF o las acusaciones particulares, mediante querella o denuncia, dividido en tres fases, instrucción, fase intermedia y plenario, gobernado por un juez de instrucción, que con imparcialidad haría acopio de las pruebas de cargo y descargo, acordando las medidas cautelares, personales y patrimoniales precisas, procesando, si encontraba indicios racionales de criminalidad, al querellado o denunciado, y cerrando la fase de instrucción con la conclusión del sumario y elevando la causa a su superior jerárquico, la audiencia provincial (AP).

La fase intermedia, la de calificación o sobreseimiento, no quedaba, pues, en manos del juez de instrucción, sino en las de la audiencia provincial, o en las de alguna de sus salas si así estaba organizada, ante la que debían comparecer el MF y las partes para manifestar si quedaban instruidos o solicitaban nuevas diligencias de prueba, lo que, de aceptarse por la AP, obligaba a devolver el sumario al instructor. De no hacerse así, e instruidas las partes, estas debían pronunciarse acerca del posible sobreseimiento provisional o definitivo o, en su caso, abrir el juicio oral y calificar provisionalmente los hechos enjuiciados, lo que abría la vista oral, con el debate probatorio y alegaciones bajo el principio de inmediación, y, a continuación, la sentencia que ponía fin al proceso, sentencia que solo podía revisarse en casación ante la sala competente del Tribunal Supremo (TS) en aquellos reducidos casos en que encajara su impugnación en las causas tasadas de casación.

En esa división entre el juez de instrucción que no sentencia, ni siquiera absuelve en la instancia, una institución deshonrosa y oprobiosa como destacaba con justa indignación la EdM de la LECrim de 1882, se concentra en investigar, y reunir imparcialmente pruebas de cargo y descargo, y tampoco tiene poder para sobreseer o archivar el caso, que queda a disposición de la AP. Esta, por su parte, no parece contaminada por la instrucción y, de este modo, con el distanciamiento y frialdad imparcial, debería ser capaz de abordar la doble decisión de archivar o abrir el juicio oral de acuerdo con la calificación provisional de las acusaciones, juzgando el caso con inmediación, contradicción y publicidad tras las sesiones probatorias y de alegaciones de la vista oral. Se trataba de un sistema muy novedoso, orientado a garantías y derechos impensables en la España de ese momento, e incluso en buena parte de los denominados *países civilizados*; un epítome de legislación moderna, progresista y de claro talante liberal.

El sistema, pues, se basaba en la preordenación de un mapa judicial, que fue depurándose notablemente, desde el diseño inicial de la LOPJ de 1870 hacia la constitución de la demarcación judicial con la creación de los partidos judiciales sede de los jueces de primera instancia e instrucción, que eran los competentes en esa tarea de instruir los sumarios. Se trataba de una demarcación judicial que evolucionaba de la situación, bastante más compleja y menos racionalizada, anterior, con una idea de adaptarla a una España rural con núcleos de población ya importantes en algunas ciudades, pero que en general se estructuraba, incluso electoralmente, alrededor de los núcleos de población provincial más populosos.

La idea de la fase de instrucción, y así se expresaba en la EdM de la LECrim de 1882, pivotaba sobre la idea de un instructor que abordaba sin juicios preconcebidos y con rechazo a conductas o procedimientos inquisitoriales, y desde una posición institucional de imparcialidad, reforzada cuando se alcanzó la plenitud de la independencia e inamovilidad judicial, que reunía las pruebas de cargo y descargo acerca de los hechos y la persona denunciada o querellada. Una posición que implicaba una actitud proactiva, de dirección, del juez de instrucción, al que la ley exigía celeridad, y cuya actividad era tutelada desde la inspección directa del fiscal (art. 306 LECrim) que debería constituirse junto al juez para el conocimiento y seguimiento

de la causa penal. El juez de instrucción, si transcurrido un mes, preveía el art. 324,

> un sumario no se hubiere terminado, el Juez dará parte cada semana a los mismos a quienes lo haya dado al principiarse aquél de las causas que hubiesen impedido su conclusión. Con vista de cada uno de estos partes, los Presidentes a quienes se hubiesen remitido y el Tribunal competente acordarán, según sus respectivas atribuciones, lo que consideren oportuno para la más pronta terminación del sumario.

Las garantías del derecho de defensa, un ítem que es esencial para asegurar el principio de igualdad de partes en el proceso, se fueron abriendo paso con notable retraso y dificultad y no se han completado sino muy recientemente, lo que evidenciaba el rastro, siempre poderoso y subyacente, de ideas semiinquisitoriales, ya que, incluso inicialmente, así lo expresa la EdM, durante dos meses el proceso, para no perjudicar su eficacia (¿?), se mantenía secreto, aunque a partir de ese plazo, que fue poco a poco suprimido, la defensa y las acusaciones gozaban de la plenitud de derechos para conocimiento, alegación y prueba, en la instrucción de la causa.

La LECrim, tanto en la fase de instrucción como en la de la vista oral del plenario, detallaba la práctica de las diversas pruebas, de confesión del procesado, testigos, peritos, documental, como una muestra de una ley procesal orientada hacia el principio de la más estricta legalidad. De igual manera, la fase de instrucción posee un eje de decisión, una clave de seguridad jurídica y de exigencia de legalidad conectada con el derecho de defensa, aunque aparentemente parezca lo contrario y que modifica toda la fase si llega a adoptarse, y que no es otra que la novedad del auto de procesamiento (art. 384 LECrim). Esta capital resolución, adoptada cuando el instructor razone la concurrencia en el denunciado o querellado de «indicios racionales de criminalidad», permitía fijar hechos, cierta calificación jurídica, así como la adopción, ratificación o modificación de las medidas cautelares personales y patrimoniales, y permitía al denunciado o querellado conocer su situación procesal y, si no se hubieran personado, hacerlo con procurador y abogado, pues hasta ese momento, que podía demorarse, su situación era de manera preocupante, en cuanto a sus derechos, encontrarse, merced, aunque por entonces no se explicitara

de ese modo, en una cierta tierra de nadie, en un cierto limbo procesal. Se vea como se vea, y existe un debate tan académico como práctico sobre la utilidad o no del auto de procesamiento, lo cierto es que, de alguna manera, se lo echa de menos en la actual situación de los procesos penales, en los que se detectan dos importantes déficits. Uno es cómo y de qué manera, y cuanto antes en tiempos procesales, debe fijarse el objeto de la litis, un poco en la estela de los procesos civiles, su alcance como eje de seguridad jurídica y exigencia de legalidad procesal, para impedir procesos concebidos desde posiciones meramente prospectivas que acaban derivando en inquisiciones generales, abiertamente rechazadas por la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional (TC) como del TS. La segunda consecuencia es la de la fijación, de nuevo cuanto antes a efectos de un real derecho de defensa, del estatuto del investigado o imputado, vocablo decaído por su fuerte sentido de alcance anti presunción de inocencia, con consecuencias innegables en muchos casos respecto del instituto de la prescripción penal.

El ministro Alonso Martínez era ambicioso a la hora de exponer la idea de esa LECrim de 1882; era solo un hito para el deseable desarrollo de la misma en un horizonte de más exigencia técnica y política en la concepción del ordenamiento procesal penal. Eso no fue posible por muchas y variadas razones. La propia problemática de la estructura política y partidista del régimen de la Restauración, las tensiones internas de los partidos, el propio Alonso Martínez fue apartado de las labores de Gracia y Justicia y *promovido* al sillón de la Presidencia de las Cortes, el agotamiento del impulso reformador de los políticos que promovieron y gestionaron el cambio en la Revolución de 1868, la estructura caciquil de la vida española en provincias[6], el desapego, el regeneracionismo a la luz de la debacle del 98 lo puso de manifiesto, a unirse a la modernidad que se atisbaba con el cambio de siglo, dieron al traste con las ilusiones que promovió la LECrim, que, no obstante y casi durante un siglo, como había ocurrido con el Reglamento Provisional de 1835, dominó la vertebración práctica día a día del proceso penal español, con cambios de regímenes políticos bien diversos, monarquía, dictaduras, república, que apenas incidieron

[6] Varela Ortega (2001) disecciona con inteligencia y brillantez ese momento político e histórico concreto.

en esa estructura inicial, salvo adiciones, de sesgo programático político, como la ley del jurado[7].

La más importante modificación vino de la mano del desarrollo de una España rural a una España más urbanita, con el éxodo del campo a las ciudades que desde mediados de la década de los 50 del pasado siglo y, sobre todo, desde los 60 despobló lo que ahora llamamos *la España vacía*, creando una nueva realidad sociológica en el país, a lo que se unió un cierto incremento de la litigiosidad unida a una nueva delincuencia urbana con los primeros atisbos de delitos económicos al hilo de un desarrollo evidente con una elevación del número de procesos, lo que acabó dándose de bruces con la lentitud endémica de estos, una lentitud provocada en parte por una regulación procesal pensada para una realidad social diferente, ya que el traslado constante de las resoluciones del instructor a las partes, así como la posibilidad de recurrir en reforma y subsidiaria apelación esas decisiones judiciales, no permitían la necesaria y requerida agilidad en la economía procesal.

Desde la ley de 1957, el legislador ha ido tejiendo y destejiendo una normativa procesal *ad intra* de la propia LECrim, y a veces *ad extra*, con la idea de la urgencia, para crear procesos referidos a tipos penales sin penas graves que con una idea de plazos más cortos recortes de posibilidades probatorias, intentaban paliar el problema, sin conseguir nunca dar con la tecla de la aceleración de los denominados *procesos de urgencia*. Produce vértigo consignar las sucesivas modificaciones, las primeras muy relacionadas con la circulación de vehículos de motor, al amparo de la ley del automóvil de 1950 y la comisión de delitos de imprudencia, que desde la Ley de 8 de junio de 1957. Modificada por Ley de 30 de julio de 1959,

[7] Una demanda histórica de liberales y progresistas en el debate político ya desde la Constitución gaditana de 1812, en su programático art. 307, y, luego y al compás del vaivén de las luchas entre liberales y absolutistas, intentos de corta duración en normas como las de 22 de octubre de 1820, la Constitución de 1837 o las leyes de imprenta de 1864 y 1867 de Cánovas del Castillo, hasta que se consagra constitucionalmente en el art. 93 de la Constitución de 1869 y se desarrolla en la LECrim de 1872, claramente perturbada en su fijeza real por los avatares políticos de la dimisión de Amadeo I de Saboya, proclamación de la turbulenta Primera República y alzamientos carlistas, hasta su nueva promulgación por ley el 22 de abril de 1888, con entrada en vigor para el 1 de enero del año siguiente en vigor hasta el desencadenamiento de la Guerra Civil en 1936, para ser restaurada por el ministro Juan Alberto Belloch por Ley Orgánica (LO) 5/1995.

introduciendo modificaciones en el texto de la LECrim, bajo el calificativo de *procedimientos de urgencia*, y a las que siguió la Ley 122/1962, de 24 de diciembre, con la perspectiva de dos tipos de órganos enjuiciadores; las denominadas *diligencias preparatorias*, de las que instruía y conocía y fallaba el juez de instrucción y el sumario de urgencia, instruido por el juez y conocido y fallado por la audiencia. El culmen de esa deriva que rompía por completo, apelando a esas razones de urgencia, vino dado por la Ley de 8 de abril de 1967, que consagró en la LECrim esos dos procedimientos de preparatorias y sumario de urgencia, situación aún más agravada, porque ya se encontraba vigente el sistema de derechos fundamentales de la CE de 1978 y especialmente el derecho al juez imparcial (art. 24 CE), por la LO 10/1980, de 11 de noviembre, que adicionaba un procedimiento oral para delitos dolosos, menos graves y flagrantes, permitiendo a los jueces instructores conocer y sentenciar delitos con penas de entre seis meses de prisión hasta seis años. La situación, claramente inconstitucional, se agravó con la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH) en el caso Piersack y De Cubber, en la que se apoyó la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) de 12 de julio de 1988, en la que declaró inconstitucional el art. 2.2 de esa ley, por contraria al derecho al juez imparcial *ex* art. 24.2 CE.

El legislador se vio obligado a mover ficha legislativa y, tras derogar las reformas operadas por las leyes de 1967 y 1980, organizó por LO 7/1988, de 28 de diciembre, y su complementaria, LO 39/1988, de 28 de diciembre, creando el nuevo procedimiento abreviado (PA), en el que ya el juez instructor no podía fallar estos tipos de delitos que quedaban encomendados por mor de la competencia de las penas atribuidas a los delitos enjuiciados, bien a un juez unipersonal de nueva creación, el juez de lo penal, bien a una sala de la audiencia. A la vez se reformaba en estos casos, con una idea teórica de celeridad, simplificando algunos trámites y potenciando la conformidad, la instrucción e incorporaba, apuntando a una demanda, cada vez más creciente, unas diligencias de investigación penales preprocesales que tramitaría el fiscal (art. 773 LECrim), creando una cierta confusión con las diligencias que

el fiscal practicaba conforme al art. 5 de su Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF)[8].

Pero, por la pulsión por la celeridad y la urgencia, cada vez se alzaban más voces ante la lentitud de los procesos penales con instrucciones muy dilatadas en el tiempo, de manera que se aprobó la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, con nuevo protagonismo legitimador y proactivo del MF, lo que motivó fuertes críticas académicas, pero una nueva prueba de la tendencia del legislador a conferir mayor rol al fiscal en la tramitación de las causas penales. La escasa incidencia práctica de este nuevo procedimiento abreviadísimo, que habría requerido, otro mal endémico, de desarrollos estatutarios y organizativos de jueces y fiscales e implantación de medios materiales, provocó una nueva modificación de la LECrim, en su art. 790.1, párrafos 2 y 3, en la LO 2/1988, tampoco resultó nada efectivo; un inusual Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, de no muy larga duración, que permitió legislar para intervenir de nuevo en el proceso penal con el horizonte siempre presente de la urgencia y la celeridad de los procesos. Ese pacto dio luz a la Ley 38/2002 de Reforma Parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, complementada por la LO 8/2002, ambas de 3 de octubre.

La reforma era muy ambiciosa, pues, sobre la base de la flagrancia del delito definida legalmente (art. 795.1.1.ª LECrim) y de un catálogo competencial de delitos (art. 795.1.2.ª LECrim), se establecía un régimen, complementado y reformado por la LO 13/2015, de 5 de octubre, de intensividad en la actuación investigadora de la Policía, cuyo atestado y citaciones se constituía como un *iter* probatorio que sería remitido al juzgado de guardia, para la práctica de un procedimiento de diligencias urgentes incoado por el juez, que, oyendo al fiscal, partes acusadoras si concurrieran y a la defensa, debe acordar si son suficientes o no las pruebas practicadas. Si no lo fueran, ordenará que se formen diligencias previas y que se tramiten como procedimiento abreviado con decisión ante el juez de lo penal o la AP. Si fueren suficientes, da traslado al fiscal y a las partes para que formulen, incluso oralmente, sus peticiones de sobreseimiento,

[8] La STS 2773/2017, de 12 de julio, se ha mostrado muy crítica con esas diligencias preprocesales del MF, desvalorizando su alcance probatorio en el seno de un proceso.

o de calificación provisional y apertura del juicio oral. La defensa puede mostrar su conformidad en ese acto (art. 800.2 LECrim), lo que le permite al propio juez de guardia dictar sentencia, o, si no lo hiciere, resuelve sobre aquellas peticiones y, si acordara la apertura de la vista oral, se determina una fecha próxima para comparecer ante el juez de lo penal. Si el juez reputara el hecho como falta, acordará su enjuiciamiento inmediato dictando sentencia tras oír a las partes (art. 798.2 *in fine* LECrim).

Toda esa larga y enrevesada sucesión de normas y cambios legislativos parece retrotraernos de nuevo al panorama del siglo XIX anterior a la LECrim de 1882, al tantear diversas reformas parciales, algunas de mucho calado procesal, como las ya reseñadas de 2002 y 2015, pero sin abordar la reforma integral de la LECrim, que, sin embargo y durante ese período, ya había sido objeto de intentos de reforma. Toda esa tendencia reformadora se ha centrado, amén de en otras no menos necesarias como las de la exigencia de la doble instancia, la situación procesal de imputado/investigado, la intervención de las comunicaciones, en la necesidad de acelerar los procesos denominados como *de flagrancia* o *de urgencia*. Al hilo de eso, se puede detectar con nitidez, que, además de adelgazar los trámites de las diligencias probatorias y de comunicación procesal, se apunta con no menos nitidez al protagonismo de instituciones como la conformidad y un rol más preponderante y activo del MF.

Se apuntaba así, además, a una de las causas principales, a mi juicio, entre otras muchas, del desapego que la instrucción en la idea de la LECrim de 1882, y que no fue otra que el descreimiento de jueces y fiscales para con su rol procesal. Habida cuenta de que los jueces compatibilizaron durante mucho tiempo las funciones y competencias civiles y penales, una idea que la EdM ya contemplaba como perturbadora, en los juzgados de primera instancia e instrucción, lo que solía llevar, por lo general, a un posponer los procesos penales por los civiles a los que se dedicaban, entregando la tramitación de lo penal al personal subalterno. Por su parte, los fiscales abdicaron casi desde el primer momento de sus facultades de supervisión e inspección del sumario en la fase de instrucción, que especialmente les encomendaba la LECrim de 1882, consagrándose exclusivamente a calificar los hechos una vez aprobada la conclusión del sumario

por el juez de instrucción. A esa sociología procesal histórica de los principales protagonistas de los roles procesales en el procedimiento penal en la fase de instrucción se añadió el no menor desapego, en muchas ocasiones deliberado, del Legislador y del Ejecutivo hacia el Judicial, que se concretaba en su desinterés por su organización y modernización, en la mínima consideración presupuestaria para los medios materiales y en la permanente consideración del Poder Judicial, de su organización y de las reformas procesales como un campo de Agramante de disputas políticas teñidas con la cortina de humo de la disidencia ideológica.

Finalmente, la carrera judicial se ha encaminado progresivamente, además, hacia una especialización jurisdiccional, iniciada ya en la década de los 50 del pasado siglo, con la creación de las magistraturas de trabajo, hoy juzgados de lo social, y luego con los magistrados especialistas de lo contencioso-administrativo y, aunque simplemente esbozada, parece adivinarse la de lo penal.

IV. El futuro proceso penal y el fiscal investigador

Desde hace más de una década, casi todos los titulares del Ministerio de Justicia han anticipado su deseo de presentar un proyecto de ley para una ley de enjuiciamiento criminal de nueva planta, sustituyendo el modelo, como hemos visto, muy modificado a lo largo de más de un siglo, de la veterana LECrim de 1882. Incluso los ministros Caamaño, a fines de 2011, y con la legislatura ya finiquitada, Ruiz-Gallardón en 2013, aunque no llegó a debatirse en Consejo de Ministros, y, recientemente, el ministro Juan Carlos Campo, que lo ha publicado y se encuentra en fase de información pública, han elaborado, a través de una comisión *ad hoc*, sendos anteproyectos de ley de enjuiciamiento criminal.

Todos ellos proponen un cambio radical, con diversos matices y acentos, en la fase de instrucción del proceso penal, que se extiende, en su especial medida, a los procedimientos de urgencia, y que no es otro sino promocionar al fiscal a fin de que dirija la investigación de los delitos, relegando al juez en sus tradicionales funciones instructoras; desaparece, pues, la tradicional figura del juez instructor, pasando a funciones de juez de garantías encargado de decidir sobre

las propuestas que le lleguen, sustancialmente en cuanto a la intervención y disposición de los derechos fundamentales (medidas cautelares personales y patrimoniales, intervención de las comunicaciones, etc.). En el anteproyecto presentado por el actual ministro de Justicia, se le añade una y esencial figura, la del juez de la audiencia preliminar, encargado de examinar y decidir las propuestas de sobreseimiento y archivo o las de la apertura del juicio oral que encaminaría la causa a la vista oral y al plenario.

No es momento ni ocasión de pormenorizar un examen crítico de ese anteproyecto, cuya idea es acercar nuestro proceso a los modelos europeos similares (Portugal, Alemania y, parcialmente, Francia), en los que la dirección de ese período instructorio se encomienda al MF, a la vez que se pretende dinamizar y agilizar esa fase de instrucción, pero, en todo caso, sí podemos anticipar algunos de los ejes de debate que se avecinan.

El primero, y seguramente la piedra de choque y de debate, no es otro que el cambio de paradigma del rol de instructor del juez al fiscal, aunque este se designe como investigador y no pueda asumir constitucionalmente todas las funciones de un juez instructor como lo son la disposición de derechos fundamentales, tarea que solo puede ser encomendada a un miembro del Poder Judicial. Pero lo cierto es que, en cuanto al impulso y al control de la investigación del proceso, el protagonismo en la fase de instrucción, sobre todo de los procesos con pena asignada de gravedad, esas tareas corresponderán al fiscal. El problema que se suscita es que pasamos de un juez instructor que goza de la independencia que le otorga su significado constitucional *ex* art. 117 CE, a una institución de relevancia constitucional como lo es el fiscal, del que se puede predicar su sujeción a la legalidad y a la imparcialidad, *ex* art. 124.2 CE, pero nunca ni la independencia ni la inamovilidad de un juez. Si además se alega que, conforme al art. 124.3 CE, al fiscal general del Estado (FGE) lo nombra el rey a propuesta del Gobierno, aunque es oído el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), y los fiscales se comportan con sujeción al principio de dependencia jerárquica (art. 124.2), mal entendido siempre porque en realidad es un principio más funcional y conectado con el principio de unidad de actuación (art. 124.2) que orgánico, aunque es cierto que el FGE propone todos los nombramientos discrecionales del MF,

oyendo simplemente, pero sin vinculación, al Consejo Fiscal (CF), nombramientos que recaen finalmente en el Gobierno (los jueces en esos mismos casos son nombrados por el CGPJ) y puede impartir órdenes generales y particulares a los órganos y miembros del MF, que es cierto que tienen posibilidad de disentir, pero la resolución final de ese disentimiento corresponde al FGE. Amén de todo ello, el MF depende presupuestaria y administrativamente del Ministerio de Justicia y, más parcialmente, de los órganos correlativos a aquel de las comunidades autónomas que tienen transferidas las competencias de justicia. Con ese panorama, la desconfianza hacia el cambio de paradigma del rol de instructor está servida. A ello se une el hecho de la indefinición constitucional del MF, que ni se encuentra, obviamente, pese a lo ya reseñado en sus conexiones con el Gobierno, en el Ejecutivo, ni tampoco forma parte del Poder Judicial, aunque el EOMF lo ubique en ese ámbito con autonomía funcional (art. 2, Uno), lo que provoca una ausencia total de control de responsabilidad política, orgánica y personal, lo que supone una grave alteración democrática en el equilibrio de la división de poderes. El Gobierno no puede responder por el FGE ni por los fiscales porque no dependen de su acción política; es más, tiene prohibido dirigir órdenes o instrucciones al FGE, salvo las de un vago interés general, que además pueden ser desoídas. El FGE, que representa a todo el MF, tampoco puede responder políticamente ni ante el Gobierno ni ante las Cortes Generales porque no hay un mecanismo previsto para ello y de haberlo sería, en mi opinión, de dudosa constitucionalidad, y, finalmente, los fiscales tampoco poseen un estatuto de responsabilidad personal estatutario ni medianamente aquilatado, sino meramente referido al de los jueces.

Por ello, siempre que se presenta la cuestión, se reclama con insistencia la modificación del EOMF, para aumentar la autonomía y completa independencia del MF y de los fiscales, particularmente respecto del Gobierno, especialmente en cuanto a su dependencia presupuestaria, orgánica y administrativa del Ministerio de Justicia y consejerías asimiladas en las comunidades autónomas con competencias transferidas en justicia, a la vez que se solicita el blindaje estatutario de independencia de los fiscales investigadores, limitando las casi omnímodas competencias del FGE, sujetándolo en las disidencias, colectivas o individuales, que pudieran surgir a sus órdenes,

por entenderlas ilegales o improcedentes, al parecer mayoritario de órganos hasta ahora consultivos como el Consejo Fiscal, la mayor parte de cuyos vocales son elegidos democráticamente por la carrera, o la Junta de Fiscales de Sala.

Funcionalmente, el rol investigador del fiscal también se enfrenta a numerosos problemas de no fácil solución. Uno es su interacción con el juez de garantías, en la fase de instrucción de la causa, y posteriormente con el juez de la audiencia preliminar, que debe decidir el sobreseimiento o la apertura del juicio oral. Todos los anteproyectos contemplan esas figuras, especialmente la del juez de garantías, como un cierto contrapeso y control –los más críticos hablan sin pudor de desconfianza del legislador– al gran poder que se atribuye al fiscal investigador, lo que, ciertamente, debilita su posición y no permite considerar las reformas como decididas a consagrar una futura LECrim en el terreno de un sistema acusatorio puro.

El segundo campo de debate es cómo compaginar el rol predominante y proactivo del fiscal investigador en esa fase de instrucción con la comparecencia de otras partes acusadoras, como la acusación particular o la acción popular, para que, sin perder la idea de eficiencia y liderazgo del fiscal investigador, no padezca el derecho fundamental de igualdad de armas, *ex* art. 24.2 CE.

Un tercer punto tiene que ver con la filosofía de sistema procesal con la que se aborde la fase de instrucción. Desde mi punto de vista, y es también el muy mayoritario entre los académicos, esa fase debe organizarse, por exigencia constitucional, con el norte del derecho de defensa, *ex* art. 24.2 CE, si queremos superar la vieja pero tradicional pulsión de un cierto espíritu criptoinquisitivo disfrazado al socaire de muy legítimas políticas criminales sobre las que existe sensibilización social que están socavando gravemente tanto el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) como las garantías anejas al derecho fundamental al proceso debido (art. 24.2 CE). Una nítida y rigurosa posición de pleno ejercicio del principio constitucional de imparcialidad por parte del MF parece inexcusable si queremos preservar ese delicado panorama constitucional de derechos y deberes que afectan tanto a víctimas como a sus contrarios.

Finalmente, los anteproyectos conectan esa labor de investigación del MF con la labor de la Policía Judicial, una institución ya

presente, con una cuidadosa regulación, en la LECrim de 1882, pero que nunca ha sido desarrollada de manera exigente tanto orgánica como funcionalmente, aunque siempre se haya destacado que en sus funciones de auxilio o investigación procesal está sometida a la autoridad de jueces y fiscales. Si a las desconfianzas hacia la falta de independencia del fiscal se les une la clara dependencia de la Policía Judicial respecto del Gobierno central y los autonómicos para con las policías de esos territorios, el cóctel, y de carácter explosivo, está servido en bandeja. Nadie ignora la tradicional resistencia de los Gobiernos a crear una verdadera Policía Judicial orgánica y funcionalmente dependiente de jueces y fiscales, pero, sin esa decisión, la credibilidad del sistema como un sistema independiente se queda bajo mínimos.

Queda para reseñar, siquiera sea brevemente, que una reforma integral de la LECrim exige inexcusablemente reflexionar sobre sustanciales cambios en el mapa de la organización judicial, porque el juzgado de instrucción anexo a un partido judicial ya no tiene sentido y máxime en una España más urbanita que rural. A ello debe unirse la reorganización del despliegue de jueces y fiscales, una significación que es tanto orgánica como funcional si se quiere hacer eficiente el modelo procesal.

Y dinero, porque esta reforma procesal, se articule como se articule, es muy costosa, y requerirá, además, en un horizonte de exigencia de modernidad, fuertes inversiones en infraestructuras, tecnología y digitalización y en selección, formación y continua especialización de jueces, fiscales, letrados de la Administración de Justicia y personal auxiliar.

Bibliografía

Álvarez Cora, E. (2012). La evolución del enjuiciamiento en el siglo xix. *Anuario de Historia del Derecho Español*, 82, pp. 81-111.

Aragón Reyes, M. (2016). *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*. Iustel.

Lasso Gaite, J. F. (1998). *Crónica de la codificación española. I. Organización judicial*. Ministerio de Justicia.

Lorente Sariñena, M. M. (1992). Reglamento provisional y administración de justicia (1833-1838). Reflexiones para una historia de la justicia decimonónica. En J.-M. Scholz (coord.), *El tercer poder: hacia una*

comprensión histórica de la justicia contemporánea en España (pp. 215-296). Vittorio Klostermann.

Lorente Sariñena, M. M. (coord.). (2007). *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870*. Consejo General del Poder Judicial.

Solla Sastre, M. J. (2007). Finales como principios. Desmitificando la Ley Orgánica de Tribunales de 1870. *Anuario de Historia del Derecho Español*, 77, pp. 427-466.

Torres Muro, I. y Caamaño Domínguez, F. (2018). La potestad legislativa de las Cortes Generales. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y M. E. Casas Baamonde (dirs.), *Comentarios a la Constitución española* (tomo ii, pp. 20-28). Boletín Oficial del Estado, Ministerio de Justicia, Fundación Wolters Kluwer.

Varela Ortega, J. (2001). *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*. Marcial Pons.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 163-196
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1569

SIMBOLOGÍA DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA: UN DIFÍCIL CONSENSO[1]

SYMBOLISM OF THE DEMOCRATIC TRANSITION IN SPAIN: A DIFFICULT CONSENSUS

Juan Francisco Fuentes
Catedrático de Historia Contemporánea
Universidad Complutense de Madrid
https://orcid.org/0000-0002-3656-6554

Fecha de recepción del artículo: diciembre 2020
Fecha de aceptación y versión final: abril 2021

RESUMEN:

El artículo plantea la política simbólica de la Transición democrática española a partir, por un lado, del debate sobre la capacidad de los regímenes democráticos para desarrollar una simbología propia y, por otro, de los particulares condicionantes históricos en que se desarrolló la Transición. Así, la herencia simbólica del franquismo obligó a desmantelar progresivamente sus elementos más característicos y a dotar al nuevo régimen de una simbología alternativa, que expresara sus principales valores políticos. La importancia de la Constitución de 1978 como mito fundacional de la nueva democracia se explica tanto por su capacidad para enlazar con la tradición liberal española, muy marcada por el constitucionalismo histórico, como por la legitimidad sin precedentes de un texto constitucional aprobado por primera vez en un referéndum popular. El artículo ofrece una amplia base empírica (Tabla I y Gráfico I) que permite constatar el protagonismo de la Constitución en la creación de un espacio público democrático y en el desarrollo de una intensa política conmemorativa. Finalmente, se valora en qué medida la crisis del sistema a partir de la recesión económica de 2008-2012 y del resquebrajamiento del modelo autonómico han erosionado

[1] Este artículo es resultado del proyecto de investigación HAR2016-77416-P, *Diccionario de símbolos políticos y sociales. Claves iconográficas, lugares de memoria e hitos simbólicos en el imaginario español del siglo XX*, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

los símbolos más representativos de la democracia instaurada a finales de los años setenta.

Palabras clave: Consenso, Constitución, Democracia, Memoria, Propaganda, Símbolo, Transición española.

ABSTRACT:

This article addresses the symbolic policy of the democratic transition in Spain on the basis of, on the one hand, the debate on the ability of democratic regimes to develop their own symbolism and, on the other, the particular historical conditions in which the Transition took place. Thus, the symbolic legacy of Francoism rendered necessary a gradual dismantling of its most characteristic elements and the assignment to the new regime of an alternative symbolism, which conveyed its main political values. The importance of the 1978 Constitution as a founding myth of the new democracy is explained by its ability to link up with the Spanish liberal tradition, clearly marked by historical constitutionalism, as well as by the unprecedented legitimacy of a constitutional text approved for the first time in a popular referendum. The article presents a broad empirical basis (Table I and Graph I) that confirms the predominant role of the Constitution in the creation of a democratic public space and in the development of an intense commemorative policy. Finally, there is assessment of the extent to which the crisis of the system following the economic recession of 2008-2012 and the questioning of the autonomic model have damaged the most representative symbols of the democracy established in the late 1970s.

Keywords: Consensus, Constitution, Democracy, Memory, Propaganda, Symbol, Spanish transition.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: SÍMBOLOS, MODERNIDAD Y DEMOCRACIA. II. LOS SÍMBOLOS DE LA DEMOCRACIA EN LA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA. III. LA TRANSICIÓN: UN PACTO SIMBÓLICO. IV. EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA INSTITUCIONAL. V. OFENSIVA SIMBÓLICA CONTRA UNA DEMOCRACIA EN CRISIS. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA

I. Introducción: símbolos, modernidad y democracia

> *«Lo simbólico, por llamar a las capas más profundas del ser humano, nos manifiesta, mucho más expresivamente que los argumentos racionales, las actitudes hondas y verdaderamente auténticas de una época».*
>
> *Manuel García Pelayo (1981: 277)*

El nacimiento de la democracia moderna en Estados Unidos y Francia a finales del siglo XVIII dio lugar a una verdadera explosión simbólica –himnos, banderas, mitos, efemérides, alegorías– de la que ha quedado un largo rastro perceptible en los símbolos y lugares de memoria de esas mismas democracias a principios del siglo XXI. No hay más que recordar la importancia que la bandera de las barras y estrellas o la tricolor francesa y las fechas del 4 y del 14 de julio tienen como expresión de la identidad nacional en uno y otro país, ligada a la idea republicana como parte de su personalidad histórica. La trascendencia de aquel momento fundacional de la modernidad política a caballo entre los siglos XVIII y XIX fue tal, que se podría hablar de un *Sattelzeit* simbólico similar al que Reinhart Koselleck (2009) estudió en el ámbito de los conceptos políticos: una ruptura con el Antiguo Régimen que trajo consigo la creación de una cosmovisión completamente nueva que ha perdurado hasta nuestros días. Posiblemente, la diferencia entre uno y otro *Sattelzeit* radique en el hecho de que, para Koselleck, la ruptura conceptual precedió y, en cierta forma, hizo posible la quiebra histórica provocada por las revoluciones de finales del siglo XVIII, mientras que el *big bang* simbólico que se produjo entonces fue consecuencia, más que causa, de aquel momento de cambio. Y no es que las primeras revoluciones liberales carecieran de símbolos, mitos y emblemas, pero su repertorio inicial tenía un inconfundible aire *retro* que remitía a un tiempo mítico. Es célebre la afirmación de Marx en *El 18 Brumario de Luis Bonaparte* de que los franceses hicieron la revolución de 1789 con la fraseología y la indumentaria de la antigua Roma. Esta inercia del pasado en la primera fase de las revoluciones, que pudo observar también Lenin cuando en abril de 1917 fue recibido en Petrogrado a los sones de *La Marsellesa,* contrasta con su intensa creatividad una vez se ponen en

marcha, como demuestra el vasto entramado de alegorías, metáforas, himnos, personajes históricos y banderas que constituye, todavía hoy en día, el acervo simbólico de las democracias modernas.

Diversos factores impulsaron la «inflación simbólica» que, según Gottfried Korff (1993: 111), vivieron los estados modernos a partir de mediados del siglo XIX y que se añadirá al legado de las primeras revoluciones liberales. Este nuevo ciclo se debió, por un lado, a la aparición de nuevos actores históricos –sobre todo, el movimiento obrero y los nacionalismos–, conscientes de la importancia que el lenguaje simbólico tendría en las luchas sociales y políticas derivadas de la revolución industrial y del colonialismo moderno, impulsor de una dinámica de confrontación entre naciones que requería una creciente movilización de hombres y recursos. La necesidad de legitimar prácticas expansionistas y de implicar en ellas a masas enardecidas por la propaganda se exacerbó a finales del siglo XIX con el desarrollo de la moderna sociedad de masas y del nuevo nacionalismo identitario que será propio del XX –el uso del término «nacionalismo», muy raro antes de 1900, crecerá exponencialmente en las principales lenguas a partir del cambio de siglo–. Este proceso alcanzó su apogeo en el periodo de entreguerras, en el que triunfó lo que Serge Tchakhotine (1952: 349) llamó la *sensopropaganda*, opuesta a la *raciopropagnda* que este antiguo menchevique atribuía al viejo régimen parlamentario. Mientras el liberalismo había hecho de la palabra el eje vertebrador de su discurso político, fundado en la eficacia del *logos* y en el incruento intercambio de ideas y opiniones –la propia etimología de la voz parlamento así lo indicaba–, los regímenes totalitarios nacidos tras la Gran Guerra habían llevado hasta sus últimas consecuencias la teoría de los reflejos condicionados aplicada a las modernas formas de comunicación política: se trataba de utilizar estímulos sensoriales –colores, himnos, consignas, símbolos de toda índole– para crear en las masas automatismos que las convirtieran en ciegas ejecutoras de una política programada por quienes se habían erigido en dueños de su destino.

Los demócratas dejaban paso de esta forma a los *emócratas* (Casquete, 2020: 58), esos magos de la propaganda que manipulaban las emociones de las masas mediante el uso de una maquinaria propagandística de eficacia probada. La existencia de medios técnicos

capaces de dar la mayor difusión a esos mensajes, en particular, el cine, la radio y los carteles a todo calor, ayuda a entender asimismo el protagonismo que los símbolos políticos cobraron en el periodo de entreguerras como factor de movilización social, sobre todo por parte de los movimientos y regímenes totalitarios. La derrota de estos últimos en la Segunda Guerra Mundial, al menos en su versión fascista, podría explicar el hecho de que, tras la inflación simbólica registrada entre 1850 y 1950, en la segunda mitad del siglo XX se produjera una «deflación de símbolos políticos "organizados"» (Korff, 1993: 111) como consecuencia del declive de la sensopropaganda en beneficio de formas más plurales y menos agresivas de comunicación política. Incluso en la España franquista, que sería una de las posibles excepciones en el mundo occidental a esa «deflación simbólica» señalada por Korff, la inmensa mayoría de los mitos, alegorías, consignas, emblemas, himnos y efemérides característicos del régimen de Franco –desde el *Cara al sol* hasta el grito de «¡Arriba España!», desde la camisa azul hasta el 18 de Julio– procede del periodo de entreguerras. El caso español vendría a corroborar, por tanto, la importancia decisiva de los años treinta en el origen de un lenguaje simbólico alternativo a lo que José Antonio Primo de Rivera llamó la «palabrería liberal» (Primo de Rivera, 1939: 23), que se daba ya por periclitada, como el propio régimen parlamentario, en la década de los treinta.

La saturación simbólica que el franquismo produjo en España durante sus casi cuarenta años de existencia pudo ocasionar un cierto rechazo social contra la simbología política durante la Transición. Sin perjuicio de que la experiencia franquista influyera, efectivamente, en las cautelas de la etapa posterior a la hora de desarrollar una simbología propia, un estudio de la política de memoria de la democracia requiere considerar los orígenes y avatares históricos del repertorio simbólico que han generado en España las ideas de libertad y democracia.

II. Los símbolos de la democracia en la españa contemporánea

También en España la revolución liberal iniciada en 1808 tuvo en sus inicios un llamativo sabor historicista –por no decir casticista–, en parte para acentuar la importancia de la tradición

nacional en sus orígenes y evitar la acusación de afrancesamiento, la más peligrosa que, en plena guerra de la Independencia, podía recaer sobre los primeros liberales españoles. Como ocurrió en otros procesos revolucionarios, de ese historicismo más o menos impostado el liberalismo pasó muy pronto a generar una simbología propia cuya influencia en la vida nacional duró hasta bien entrado el siglo XX y, en algún caso, hasta nuestros días, con mitos y símbolos de la importancia del *Himno de Riego,* el 2 de Mayo, la Constitución de Cádiz o Mariana Pineda. Otros, con lejanos orígenes históricos, experimentaron una fuerte revalorización y resignificación política en el siglo XIX, como el color morado, asociado con la rebelión de los Comuneros de Castilla y convertido en el Trienio Liberal en exponente de un liberalismo «exaltado», o la imagen de la matrona y el león. Esta antigua alegoría de la monarquía española pasó con la revolución liberal a representar a la nación y al pueblo y, finalmente, a encarnar al régimen republicano. De ahí la profusa presencia de la matrona y el león en la propaganda institucional de la Segunda República antes y después del comienzo de la Guerra Civil, y de ahí también que la derecha antirrepublicana acabara repudiando una imagen que durante décadas había representado una idea de España ideológicamente bastante transversal (Fuentes, 2004).

Otros símbolos de la libertad y la democracia procedían del repertorio universal creado por las revoluciones de finales del XVIII. La propia matrona, por lo general acompañada del león, era la versión española de la figura femenina que encontramos en otras muchas mitologías nacionales, como la célebre Marianne francesa, símbolo, todavía hoy en día, de la *République*. En este tipo de alegorías suelen confluir la herencia grecolatina –en el caso español, la matrona que ilustra la primera moneda acuñada por los romanos en Hispania– y el protagonismo simbólico de la mujer en las guerras y procesos revolucionarios a caballo entre los siglo XVIII y XIX. Algo parecido podría decirse del gorro frigio, elemento recurrente de la iconografía democrática y republicana en España –como en otros muchos países– a partir de la segunda mitad del siglo XIX y muy especialmente bajo la Segunda República. Por el contrario, las efemérides y las «vidas ejemplares» suelen tomarse de la historia nacional, aunque haya alguna excepción importante, como el 1º de Mayo. Al acervo

patrio se recurre también a la hora de formar el panteón democrático de un país, que en el caso español tuvo varias figuras indiscutibles, como Mariana Pineda, Rafael del Riego, ya citados, José Canalejas y Emilio Castelar, llamado «el verbo de la democracia» (Capellán de Miguel, 2021) y protagonista de un emblemático grupo escultórico, obra de Mariano Benlliure, inaugurado en Madrid en 1909, que sirvió de lugar de encuentro en el primer tercio del siglo XX a numerosas manifestaciones reivindicativas de carácter cívico y democrático, como la que en 1910 convocaron en torno a la estatua de Castelar las pioneras del feminismo español (*Madrid Cómico*, 9–VII–1910; *ibid.*).

La Segunda República marcó un antes y un después en la consagración y, en algunos casos, la reformulación de la simbología liberal y democrática. La propia fecha de su proclamación, el 14 de abril de 1931, se convirtió en símbolo de un régimen surgido de la voluntad popular expresada en las urnas dos días antes –bien es cierto que en unas elecciones municipales– y alimentó una política conmemorativa de tipo institucional ligada a las ideas de democracia y república, esta última concebida como la expresión natural de aquella. El cambio de bandera fue la consecuencia más clara de una voluntad de ruptura con el pasado que, como suele ocurrir en la historia de los símbolos políticos, suponía en el fondo sustituir un pasado inmediato, el de la monarquía alfonsina, por otro remoto, que remitía al levantamiento de los Comuneros de Castilla, según la interpretación que la historiografía liberal venía haciendo de aquel episodio. Así, en virtud de un decreto de la Presidencia del Gobierno Provisional se añadía a los dos colores tradicionales de la bandera nacional un tercero –el morado– que se tenía «por insignia de una región ilustre, nervio de la nacionalidad» (*Gaceta de Madrid*, 28-IV-1931). Se oficializaba, de esta forma, la nueva tricolor no como enseña republicana, sino como bandera de España, desplazando a la rojigualda, que el republicanismo español había considerado la enseña nacional hasta fecha reciente –con ella fue enterrado en 1928, a petición suya, Vicente Blasco Ibáñez, el escritor republicano por antonomasia–. Que la nueva bandera no consiguió la adhesión que buscaba en un sector de la izquierda, al menos hasta la Guerra Civil, parece indicarlo la exhortación realizada en noviembre de 1933 en un mitin socialista por el exministro de la república Francisco Largo Caballero a «luchar, como sea, hasta que

en las torres y en los edificios oficiales ondee no la bandera tricolor de una República burguesa, sino la bandera roja de la Revolución Socialista» (*El Socialista,* 9-XI-1933).

Los símbolos tradicionalmente asociados con la idea de democracia pasaron, pues, en los años treinta a identificarse con una república que un numeroso sector de la derecha rechazaba por revolucionaria y que la izquierda obrera tachaba de burguesa. Ahora bien, ni en su origen ni en buena parte de su trayectoria histórica esa simbología –Mariana Pineda, el *Himno de Riego,* el color morado o la alegoría de la matrona y el león– había representado otra cosa que un liberalismo más o menos avanzado. Todo cambió en 1936. La Guerra Civil consiguió agrupar a toda la izquierda, tanto republicana como obrera, en defensa de la República y de sus símbolos, repudiados hasta entonces como exponentes de un Estado burgués. La apropiación por la izquierda de la vieja simbología liberal acabó de republicanizar el acervo simbólico de la democracia española, que a partir de ese momento perdería buena parte de su identidad específica en beneficio del ideal republicano. En otras palabras: a partir de julio de 1936, uno y otro bando contendiente identificaron democracia parlamentaria y república y asumieron la transferencia al régimen republicano de la mayor parte del patrimonio simbólico del liberalismo español. Este proceso se consolidó en el exilio y, hasta cierto punto, en el antifranquismo del interior, que hizo suya también la herencia simbólica de la Segunda República –con matices: el *Himno de Riego* nunca pudo competir con *La Internacional*–. Todo ello explica la dificultad para dotar a la democracia de una personalidad histórica independiente de la experiencia republicana y reconocible a través de unos símbolos específicos. En la carencia de un repertorio simbólico común, capaz de representar una democracia sin república, radicó uno de los problemas que tuvo que afrontar la transición democrática iniciada tras la muerte de Franco.

III. La transición: un pacto simbólico

Durante la transición de la dictadura a la democracia, los símbolos oficiales del Estado no fueron ajenos al principio evolutivo «de la ley a la ley», formulado por Torcuato Fernández Miranda, que rigió

el proceso político en su conjunto. Así como la legislación franquista fue sustituida progresivamente por una nueva de carácter democrático, la simbología heredada del régimen anterior se vio arrumbada poco a poco por una política normalizadora tendente a reducir su presencia en el espacio público. Esa evolución del (viejo) símbolo al (nuevo) símbolo no llegó, sin embargo, a completarse del todo a corto y medio plazo. No solo pervivió durante años una simbología franquista más o menos residual –«hasta 1997 llegaron a convivir en el sistema monetario español seis tipos diferentes de pesetas de Franco, algunas acuñadas en los años cuarenta» (Argul, 2004: 8, n. 22)–, sino que el nuevo sistema democrático se mostró más bien parco en la creación de un repertorio propio de símbolos y lugares de memoria. Esta circunstancia obedece en parte a una ley histórica, ya señalada, de la que el siglo XX ofrece multitud de ejemplos: los regímenes dictatoriales, sobre todo los nacidos en el periodo de entreguerras, como el franquismo, conceden a la simbología una importancia mucho mayor que las democracias parlamentarias, basadas, como su propio nombre indica, en la supremacía de la palabra. Pero la transición democrática española se vio también condicionada en este terreno por otros factores, como el protagonismo de la monarquía, cuyos símbolos ocuparon en gran medida el vacío que iba dejando el franquismo, y los problemas de concepción y representación que arrastraban desde el siglo XIX la idea de España y la propia naturaleza del Estado.

De ahí la limitada actividad simbólica de la Transición, reducida inicialmente a la supresión de los símbolos más notorios del Estado del 18 de Julio, como sucedió con la retirada el 8 de abril de 1977 del yugo y las flechas que cubría de arriba abajo la fachada de la Secretaría General del Movimiento en la calle de Alcalá, 44, en Madrid. «Con una rapidez inusitada, en medio del silencio de la noche», escribió un reportero del periódico *El País,* «una brigadilla de obreros procedió a desmontar el emblema en unas fechas en que Madrid está semivacío» (*El País,* 10-IV-1977). Casi simultáneamente, el 9 de abril de 1977, tenía lugar la legalización del Partido Comunista de España (PCE), una decisión en sí misma cargada de simbolismo, más allá de su enorme trascendencia política. Que se produjera en plena Semana Santa –el famoso «Sábado Santo rojo»– confería un carácter cuasi religioso a este acontecimiento, que suele verse como

una consecuencia del atentado de enero contra el despacho de abogados laboralistas de la calle Atocha en Madrid y de la posterior manifestación de duelo, como si todo ello formara parte de una misma secuencia histórica que llevara del martirio comunista, ejemplificado por las víctimas del atentado de Atocha, a la «resurrección» del PCE. La coincidencia entre el «Sábado Santo rojo» y la retirada, la víspera, del yugo y las flechas en la sede del Movimiento Nacional muestra hasta qué punto la Transición se explica en este ámbito por un mecanismo de vasos comunicantes, en virtud del cual la desaparición de un símbolo o la reducción de su presencia en el espacio público genera un vacío que es ocupado por una simbología de signo contrario. En este caso concreto, el trasvase de «fluidos simbólicos» operaría de la siguiente forma: la desaparición oficial del Movimiento llevaría a una progresiva eliminación de su iconografía en el espacio público, a la vez que la legalización del PCE permitía visibilizar su patrimonio simbólico –*La Internacional,* la hoz y el martillo, el puño en alto, la bandera roja, Pasionaria…– a cambio de asumir y exhibir en los actos del partido la «bandera bicolor del Estado español». En palabras pronunciadas entonces por Santiago Carrillo, el paso dado por el gobierno de Adolfo Suárez

> nos ha llevado a reconsiderar nuestra actitud hacia los símbolos y emblemas del Estado que nos reconoce. En tanto que representativa de ese Estado que nos reconoce, hemos decidido colocar, al lado de la bandera roja del partido comunista, la bandera bicolor del Estado español («La bandera nacional ondeará en los actos del Partido Comunista de España», *El País,* 16-IV-1977).

De esta declaración podía deducirse que el gobierno y el PCE –o más bien Adolfo Suárez y Santiago Carrillo– habían llegado a un acuerdo político que implicaba un *quid pro quo*, según el cual, el Estado legalizaba al PCE y sus símbolos y el partido reconocía y, en cierta forma, legitimaba a la monarquía y la bandera rojigualda, que estuvo presente, lo mismo que la roja con la hoz y el martillo, en la primera comparecencia pública de la dirección del PCE tras su legalización. Era una transacción realizada al más puro estilo de la Transición en marcha. Beneficiaba a las dos partes implicadas, dispuestas a abandonar sus posiciones maximalistas a cambio de obtener

un beneficio superior a aquello a lo que se renunciaba, pues el PCE conseguía su legalización y la de sus símbolos y el gobierno obtenía el reconocimiento de la monarquía por el comunismo español, con la inyección de legitimidad que ello suponía para la propia Transición.

Mientras tanto, la supresión de referencias franquistas en las instituciones y en el calendario potenciaba el protagonismo simbólico de la Corona, patente ya en la celebración de la onomástica del rey el 24 de junio de 1976 en el Palacio de Oriente, con gran asistencia de invitados, anticipando la falta de conmemoraciones del 18 de Julio, el primero tras la muerte de Franco («No se anuncian actos oficiales para el 18 de julio», *El País,* 24-VI-1976). Como si se tratara de nuevo de un mecanismo de vasos comunicantes, lo que perdía el franquismo lo ganaba la monarquía. Se suprimieron los actos oficiales del 18 de Julio –no así el Desfile de la Victoria del 30 de mayo, que se mantuvo con tal denominación por presiones militares («El 30 de mayo será el Desfile de la Victoria», *El País,* 11-X-1976)– y se celebró la onomástica de don Juan Carlos en el Palacio de Oriente, junto a la plaza del mismo nombre, reconocida como uno de los lugares más emblemáticos del régimen de Franco. Ya en su segunda edición –la de 1977–, el acto iba a propiciar que en los salones del Palacio coincidieran un sector residual del franquismo, incluida la viuda del dictador, y los representantes de la nueva democracia, algunos de los cuales acababan de ser elegidos diputados en las elecciones del 15 junio. Entre ellos se encontraba Santiago Carrillo, uno de los protagonistas del festejo, en particular por su primer encuentro con el rey, que se detuvo a saludarle en medio de una gran expectación (Carrillo, 1993: 724). Una hábil inversión en el significado de espacios cargados de historia –la Plaza y el Palacio de Oriente– facilitaba el tránsito simbólico del franquismo a la democracia con la Corona como hilo conductor.

Pero, de momento, el principal cambio que pudo apreciar la ciudadanía en el espacio público fue obra de las fuerzas políticas, más que del Estado, sobre todo de aquellas que procedían de la oposición al franquismo. Las nuevas libertades permitieron desarrollar una memoria específica de cada actor histórico, ya fueran instituciones, partidos o sindicatos, y sacar de la clandestinidad, o traer del exilio, sus mitos, símbolos y celebraciones. Si los comunistas tuvieron en junio de 1977 su primera fiesta del PCE en Torrelodones (Madrid),

en 1976 el nacionalismo catalán pudo celebrar en libertad el 11 de septiembre y un año después el regreso triunfal del presidente de la Generalitat en el exilio, Josep Tarradellas. En marzo de 1978 se produjo la primera celebración legal del *Aberri Eguna* en el País Vasco, que tuvo entre sus actos más relevantes una manifestación unitaria de nacionalistas y socialistas en la Avenida de José Antonio Primo de Rivera en Bilbao. El contraste entre la fecha que se conmemoraba y el lugar que servía de escenario es un buen ejemplo de la forzada convivencia entre memorias y legitimidades opuestas característica de la transición democrática, al menos en sus comienzos. Por su parte, los socialistas se reencontraron con su pasado al conmemorar en 1979 el centenario del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y repatriar los restos mortales de Francisco Largo Caballero, cumpliendo así su deseo, expresado por él poco antes de morir en el exilio, de «volver a España, aunque sea muerto» (Fuentes, 2005: 403).

Pese al perfil bajo de la simbología oficial ligada al proceso de cambio, la Transición produjo un nutrido repertorio de imágenes, gestos, sonidos y símbolos representativos de la idea de reconciliación que en gran medida la inspiraba. A ella remitía, por ejemplo, la canción «Libertad sin ira» (1976), del grupo Jarcha, convertida en uno de los símbolos sonoros de la Transición democrática, hasta el punto de que, con los años, se la asociara a menudo, erróneamente, con la campaña oficial del referéndum de la Ley para la Reforma Política, confundiéndola con «Habla, pueblo, habla». En algunos casos, se trataba de conciliar legitimidades secularmente enfrentadas. Mientras el PCE hizo suya en 1977 la bandera rojigualda, la Corona reconocía una suerte de legitimidad moral al exilio republicano con el encuentro entre Juan Carlos I y Dolores Rivas Cherif, viuda de Azaña, en el viaje oficial que los reyes realizaron en noviembre de 1978 a México –un destino en sí mismo significativo–. Como ocurrió con la foto de aquel acontecimiento, ampliamente difundida por la prensa española, la instantánea tomada del cordial saludo entre Adolfo Suárez y Dolores Ibárruri en la inauguración de las Cortes Constituyentes en julio de 1977 servirá de ejemplo de la reconciliación nacional y del espíritu integrador de una democracia todavía en ciernes. Ese sutil juego de legitimidades cruzadas se puso asimismo de manifiesto en dos acontecimientos que coincidieron en un breve

lapso de tiempo: la repatriación de los restos mortales de Alfonso XIII en 1980, trasladados de Roma a Cartagena –de donde había partido el rey al exilio en 1931– para ser enterrados en El Escorial, y la llegada a España en 1981 del *Guernica* de Picasso, entregado al Estado español por el MOMA de Nueva York, tras arduas gestiones del gobierno Suárez con la familia del pintor, e instalado en el Casón del Buen Retiro del Museo del Prado. La Transición reunía de esta forma memorias y símbolos diversos en un imaginario a la carta en el que cada cual podía reconocerse, al menos en parte.

IV. El desarrollo de una política institucional

Más difícil le iba a resultar disponer de una simbología propia creada *ex novo.* El carácter evolutivo del proceso explica la ausencia de una fecha fundacional incuestionable, aunque no falten hitos a los que atribuir tal significado; principalmente, el 15-J (15 de junio de 1977) por la fecha de las primeras elecciones democráticas y el 6-D (6 de diciembre de 1978) por la aprobación de la nueva Constitución en referéndum popular. Un mes antes de su celebración, se ponía a la venta una versión ilustrada, explicativa de su contenido, realizada por el dibujante Forges en cuatro fascículos («Forges ilustra y complementa la Constitución española», *El País,* 7-XI-1978; véase también Forges, 2018). Poco después, todavía en diciembre de 1978, veía la luz un sello de correos conmemorativo emitido por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre en el que, junto a una bandera rojigualda y sobre la fachada del Congreso de los Diputados, se reproducían las primeras palabras del art. 1 de la Constitución Española: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho» (Capellán de Miguel, 2021).

Pero no fue hasta cinco años después cuando el 6-D adquirió el carácter de fiesta oficial en virtud de un decreto aprobado por el gobierno socialista de Felipe González (*BOE,* 1-XII-1983), en el que se declaraba que, «a fin de solemnizar adecuadamente el aniversario de la fecha en la que el pueblo español ratificó mediante referéndum la Constitución», el 6 de diciembre de cada año quedaba instituido como «Día de la Constitución». En los años anteriores, todavía bajo los gobiernos de Unión de Centro Democrático (UCD), llamó la

atención el escaso interés en promover la conmemoración de una fecha tan señalada. En diciembre de 1980, al cumplirse dos años del referéndum constitucional, la efeméride fue ignorada por las instituciones y tan solo reivindicada por el PSOE desde la oposición. «Tampoco las propuestas de que la fiesta nacional se celebre el día 6 de diciembre parecen haber despertado gran atención o desbordante entusiasmo» («Dos años de Constitución», *El País,* 6-XII-1980). Un año después, el director general del Patrimonio Artístico, de UCD, se opuso a la colocación de unas vallas conmemorativas de la Constitución en la Plaza de Oriente, alegando que «atentaban contra el conjunto monumental de la plaza» (Solchaga, 2017: 107-108).

Hasta la llegada del PSOE al gobierno a finales de 1982, los ayuntamientos elegidos en 1979 fueron los principales artífices de una política de memoria democrática plasmada en el expurgo parcial del callejero de pueblos y ciudades de los nombres franquistas más notorios. En enero de 1980, el ayuntamiento de Madrid, con mayoría de izquierdas (PSOE y PCE), aprobó el cambio de denominación de la Avenida del Generalísimo por Avenida de la Castellana y la recuperación de algunos nombres anteriores a la Guerra Civil. La medida, que afectó a veintisiete calles y plazas, fue rechazada por la oposición centrista, que tachó de costosa, precipitada y contraria al sentido irreversible de la historia la nueva rotulación de la Avenida del Generalísimo («Ayer nació la prolongación de la Castellana», *ABC,* 26-I-1980). El propio ayuntamiento de Madrid decidió dedicar un monumento a la Constitución de 1978, que fue realizado, tras concurso público, por el arquitecto Miguel Ángel Ruiz Larrea e inaugurado el 27 de diciembre de 1982 por el alcalde, Enrique Tierno Galván, y por el nuevo presidente del Congreso de los Diputados, el también socialista Gregorio Peces-Barba. Situado en la Avenida de la Castellana, junto al Museo de Ciencias Naturales, el monumento consiste en un cubo de hormigón de 7,75 metros por cada lado, revestido de mármol de Macael (Almería), y contiene otro cubo vacío en el centro, de una altura de 1,83 metros, al que se accede por seis escalones situados en cada uno de sus cuatro lados. La obra evoca el carácter abierto e integrador del sistema constitucional, su racionalidad geométrica, casi cartesiana, y al mismo tiempo su espíritu humanista, sugerido

por su funcionalidad y sus dimensiones, pensadas para dar cabida a los ciudadanos que deseen adentrarse en él.

De todas formas, el ayuntamiento de Madrid no fue el primero en dedicar un monumento a la Constitución de 1978. Constan con anterioridad los casos de Leganés (Madrid), probablemente el primero, inaugurado en 1980; Linares (Jaén) y Marmolejo (Jaén), ambos en 1981. A estas localidades les siguieron –además de Madrid– Palencia (1982), Laguna de Duero (1982), Vitoria (1983), Soria (1983), Úbeda (1983), Granada (1983), Guadalajara (1983), Melilla (1983), Andújar (1983), Candeleda (1984) y Murcia (1984) (ver Tabla I y Gráfico I). Una visión panorámica del ciclo iniciado en 1980 con el monumento de Leganés muestra una primera etapa muy intensa que llegaría hasta principios de los años noventa, con un año, 1983 (siete inauguraciones), irrepetible. En aquel primer impulso conmemorativo coincidieron el protagonismo de los ayuntamientos democráticos en la remodelación del espacio público, tal vez el cambio político operado en octubre de 1982 y, sin duda, el espíritu épico que el 23-F inyectó en la democracia española, fuertemente identificada, sobre todo a partir de entonces, con la Constitución y con la Corona. En algunos lugares, una y otra institución irán de la mano, como en Dos Hermanas (Sevilla), donde la Plaza de la Constitución servirá de marco a una estatua de Juan Carlos I, o en Andújar, cuyo monumento a la Carta Magna se verá rematado por una corona real. Consolidada ya la democracia, en la década de los noventa hay un declive de la estatuaria pública en torno a la Constitución. De ahí se pasó a un cierto repunte en torno al año 2000, que corresponde al ciclo conmemorativo por los 25 años de los grandes hitos de la Transición, entre ellos la aprobación de la Carta Magna en diciembre de 1978. A partir de entonces apenas se registra alguna inauguración aislada, vinculada en ocasiones a nuevas efemérides, como su trigésimo aniversario o el bicentenario de las Cortes y de la Constitución de Cádiz en 2010 y 2012, respectivamente.

Los temas, motivos y alegorías elegidos para homenajear a la Constitución de 1978 se repiten con frecuencia. Predominan las ideas de paz, libertad y unidad, expresadas por cuerpos y formas, a veces abstractas, que se entrelazan y sobre todo por figuras femeninas –mujer adulta o niña– que remiten a la vieja iconografía decimonónica, en la que la mujer suele representar a la vez la nación y la libertad,

como en la ya comentada alegoría de la matrona y el león. Con alguna reiteración, la figura femenina aparece acompañada por la paloma de la paz y por el libro de la Constitución, elemento recurrente de la iconografía liberal –a diferencia de la paloma, mucho más reciente– desde sus primeras expresiones a principios del siglo XIX. Otros recursos alegóricos, como la escalera o el cubo vacío por dentro, sirven para representar las ideas de progreso social y participación ciudadana, que se desprende de la naturaleza inclusiva de algunos de estos monumentos, como el cubo que representa a la Constitución en Madrid y en Loja (Granada). También la pirámide, que protagoniza los de Salamanca, Zaragoza, Miranda de Ebro y Talavera de la Reina, puede asociarse con las ideas de progreso, sugerida por el carácter ascendente de la imagen, y democracia, representada por medio de la relación piramidal entre la base y la cúspide, que hace de la soberanía popular el más firme soporte del poder constitucional.

No se aprecia una evolución formal o simbólica significativa en los monumentos a la Constitución en los casi cuarenta años que median entre el primero de ellos, inaugurado en 1980, y los últimos de los que tenemos noticia, entrado ya el siglo XXI. Las excepciones son escasas, aunque entre ellas destaca una obra que desencadenó una sonada polémica al inaugurarse en Cádiz en 2008, al comienzo del ciclo conmemorativo de la guerra de la Independencia, las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812. Su autor, Luis Quintero, lo denominó «Jaulájaro» (jaula+pájaro), un juego de palabras e imágenes que se prestaba a una equívoca interpretación de la Constitución de 1978, porque pesaba mucho más el valor metafórico de los grandes barrotes de la jaula que la libertad asociada con el pájaro que le daba forma («Polémico monumento a la Constitución», *El País,* 3-V-2008). Con muy pocas excepciones, como la anterior o algunas obras abstractas o conceptuales, en la mayoría de los monumentos prevalece un lenguaje muy elemental, en el que se reconocen fácilmente reminiscencias de la iconografía liberal del siglo XIX, tales como la mujer, la niña y el libro. Ese carácter estereotipado podría ocultar el aspecto más original del patrimonio monumental y escultórico creado en torno a la Constitución de 1978, y es el protagonismo de esta última como centro de una política simbólica de origen sobre todo municipal –al menos en sus primeros años–, un fenómeno que no tiene parangón

en otras etapas liberales y democráticas. El inventario más riguroso y exhaustivo, realizado por Carlos Reyero, de la escultura conmemorativa en «la edad de oro del monumento público», entre 1820 y 1914, no registra nada parecido, ni siquiera en relación con la Constitución de Cádiz (Reyero, 1999; Lacarra Ducay y Giménez Navarro, coords., 2003). La Segunda República, dotada de un fuerte simbolismo, relegó a la Constitución de 1931 a un lugar secundario en su política de memoria, presidida por la bandera tricolor, el 14 de Abril, el *Himno de Riego* y, en menor medida, las figuras de los capitanes Galán y García Hernández. La relativa pobreza simbólica de la Transición democrática, a diferencia de la República, catapultó a la Constitución de 1978 como principal exponente de la actual democracia española y de una política institucional dirigida a socializar sus valores y principios.

A esa misma lógica y al afán de entroncar con el pasado liberal obedece la decisión tomada por muchos ayuntamientos a partir de 1979 de reponer el nombre de la Constitución en aquellas vías públicas, normalmente plazas, que habían recibido tal denominación en el siglo XIX. En otros casos, la nueva rotulación, alusiva a la Constitución de 1978, sustituía al nombre franquista que habían tenido vías públicas de reciente creación. Lo cierto es que un buen número de municipios españoles dispusieron de una calle, avenida o plaza, normalmente céntrica, dedicada a la Constitución, con excepción de Vizcaya y Guipúzcoa, debido a la fuerte presión ambiental, de signo anticonstitucional, ejercida por el nacionalismo y respaldada por el terrorismo etarra. En el caso de San Sebastián, la existencia desde el siglo XIX de una plaza con tal nombre, rebautizada como Plaza del 18 de Julio por el franquismo, facilitaba la recuperación de su denominación tradicional evitando la referencia explícita a la Carta Magna de 1978, rechazada por el nacionalismo vasco.

Frente al empeño de los ayuntamientos democráticos en fomentar el sentimiento constitucional a través del espacio público, los gobiernos de UCD se mostraron más bien remisos a practicar una política simbólica activa, acaso para no poner en peligro los delicados consensos de la Transición. La medida de mayor trascendencia fue el cambio del escudo de España aprobado en octubre de 1981 (Ley 33/1981 de la Jefatura del Estado, *BOE,* 19-X-1981). El nuevo diseño

suprimía los elementos introducidos en 1938, como el águila de San Juan de Patmos, el yugo y las flechas y la divisa falangista «Una, Grande y Libre», e incorporaba una corona real en la parte superior y tres flores de lis en el centro. Aunque el escudo establecido por la Ley 33/1981 volvía a la tradición heráldica de la monarquía española, presentaba notorias diferencias con el escudo franquista y cierta semejanza con el de la Segunda República, cambiando la corona mural de la república por la corona real monárquica. El conjunto resultante de colocar el nuevo escudo en la bandera rojigualda, que la Constitución había ratificado como enseña nacional, tenía algo de transacción entre tradiciones e instituciones enfrentadas, como la monarquía y la república, en una síntesis simbólica que enlazaba con la iconografía de la España liberal y facilitaba la superación de viejos antagonismos.

Conviene subrayar, no obstante, la relativa tardanza con la que se institucionalizaron las principales divisas de la nueva democracia. El escudo franquista no fue sustituido hasta finales de 1981, lo que explica que todavía encabece la edición original de la Constitución de 1978, y la conmemoración del referéndum constitucional no se convirtió en fiesta oficial hasta cinco años después de su celebración. El bajo perfil de los símbolos definitorios de la España democrática, a menudo compartidos con la monarquía, se vio compensado por la intensa política conmemorativa desarrollada en torno a la Carta Magna: día de la Constitución, con el consiguiente puente festivo; homenajes institucionales, jornada de puertas abiertas en el Congreso de los Diputados y sellos de correos, emitidos en 1988, 2003 y 2018 (Crespo Arce, 2018) y dotados de una iconografía muy codificada, que va desde el escudo de España y los colores de la bandera nacional, hasta el retrato del rey o uno de los leones de las Cortes. Los mismos elementos figuran en las monedas y billetes correspondientes a las principales efemérides constitucionales, como el XXV aniversario (moneda de 12 euros con los retratos de los reyes Juan Carlos y Sofía y el escudo nacional) o el 40 aniversario de su promulgación (moneda de 10 euros con el retrato de Felipe VI en el anverso y el libro de la Constitución bajo el león de las Cortes en el reverso).

El Congreso de los Diputados ha sido especialmente activo en la producción de una memoria pública en torno a la Transición

y sus símbolos, sobre todo la Constitución. A ella dedicó en 2018 una exposición titulada *La Constitución en viñetas,* que recogía una selección de dibujos de prensa inspirados en ella y realizados por los más importantes dibujantes de la prensa diaria española, como Forges, Gallego y Rey, Mingote, Peridis, El Roto, Chumy Chúmez o Romeu. Era un buen muestrario de una iconografía cotidiana generada por la Carta Magna como símbolo y baluarte de un conjunto de valores asociados con la democracia, desde la igualdad y la libertad hasta la división de poderes y la convivencia pacífica de los españoles (*La Constitución en viñetas,* 2018). Este recorrido por cuatro décadas de su representación periodística ofrece también algunas interesantes claves iconográficas, en las que se entremezclan la herencia recibida de la tradición liberal, retomada intuitivamente por algunos dibujantes tras la muerte de Franco, y la aparición de un lenguaje renovador que refleja la singular experiencia de una democracia nacida a finales del siglo XX. El libro de la Constitución forma parte de una memoria visual del siglo XIX que se adapta perfectamente a las nuevas necesidades expresivas de la sociedad de la información. La alegoría femenina facilita, a su vez, el tránsito desde el viejo ginemorfismo liberal, que convertía a la mujer en una abstracción idealizada, pero sin participación real en la vida pública, hacia una democracia receptiva a sus derechos y a sus nuevas necesidades. Las viñetas la presentan bajo distintas modalidades, ya sea la matrona clásica, reconocible en algunos dibujos de Forges y Mingote, o la joven moderna, como la que encarna la Carta Magna en un dibujo de Cabañas conmemorativo de los 25 años de su aprobación, que es la edad que acaba de cumplir la «Consti». El dibujante la retrata como una chica desenfadada, de pie sobre una columna jónica, con vaqueros y chupa a juego –el cuello levantado–, una cinta en el pelo con los colores nacionales, el libro de la Constitución bajo el brazo y una paloma posada junto a sus pies. El contraste entre la columna y el atuendo de la joven subraya el empaque histórico y al mismo tiempo la plena modernidad de la Carta Magna nacida en 1978 («Felicidades, "Consti", en tus veinticinco años»; *La Constitución en viñetas,* 2018: 67).

Otros elementos se repiten con cierta frecuencia en la iconografía constitucional: la urna, la bandera rojigualda, en menor medida la corona y desde luego el león del Congreso de los Diputados,

consagrado como uno de los iconos de la vigente democracia española a partir sobre todo del 23-F. El golpe potenció el simbolismo del edificio de las Cortes, ametrallado en su interior por los golpistas en el momento más dramático de aquel episodio. La decisión de preservar los impactos de bala en la parte superior del hemiciclo respondía precisamente a una política de memoria vinculada al 23-F, para que aquel atentado contra la soberanía nacional permaneciera para siempre en el recuerdo de los españoles. Pieza básica de la arquitectura institucional de nuestra democracia, el edificio de la Carrera de San Jerónimo protagonizó sendas viñetas de Peridis y Máximo recogidas en la exposición de 2018. En la primera, conmemorativa del tercer aniversario del referéndum constitucional, el Congreso aparece como la casa común de todos los españoles, con la ciudadanía manifestándose en la planta baja con pancartas de «Viva la libertad» y «Viva la democracia» –reminiscencia de las manifestaciones posteriores al 23-F–, mientras los líderes políticos ocupan, según su importancia, las estancias superiores y el rey descansa en su trono bajo la bandera nacional que corona el edificio. En la viñeta de Máximo, un esbozo geométrico de la fachada figura bajo una urna suspendida en el aire y una corona real que remata la imagen (*La Constitución en viñetas,* 2018: 43 y 47).

En enero de 2016, el Congreso de los Diputados reforzó su vinculación simbólica con la Transición democrática al recibir en depósito el cuadro *El abrazo,* pintado por Juan Genovés entre 1973 y 1976 y perteneciente al Museo Reina Sofía, en cuyos sótanos había permanecido almacenado durante treinta años. De esa semiclandestinidad institucional pasó a cobrar plena visibilidad al exhibirse temporalmente en el Congreso como expresión de los principales valores de la democracia fundada tras la muerte de Franco, en particular de la reconciliación. La peripecia de la obra y su amplia difusión más allá de los circuitos oficiales podrían revelar la pervivencia, pese al consenso, de una tensión entre dos visiones de la Transición española, «desde arriba» y «desde abajo», una institucional y otra genuinamente antifranquista. El sentido inicial del cuadro, conocido también como *Amnistía,* era la liberación de los presos políticos en unos años que abarcan los últimos ramalazos represivos del franquismo y las primeras medidas liberalizadoras de la monarquía. Su reproducción en

forma de carteles, impulsada por la Junta Democrática, le dio una vida propia en el ámbito de la oposición, que vio reflejados en el cuadro la lucha por la amnistía y el sacrificio de las últimas víctimas de un franquismo ya residual, pero que actuaba cada vez con más contundencia a través de los grupos armados de extrema derecha. Uno de ellos perpetró en enero de 1977 el atentado de la calle Atocha de Madrid, con el que quedó unida una parte significativa de la historia del cuadro, una reproducción del cual colgaba en el despacho de los abogados asesinados («El abrazo que fue símbolo de la Transición», *El País,* 15-V-2020). La asociación entre *El abrazo* y la matanza de Atocha se formalizó en 2003 cuando el cuadro de Genovés inspiró un grupo escultórico instalado en la plaza de Antón Martín, muy cerca del lugar del crimen, en homenaje a las víctimas del atentado. Pero también las instituciones mostraron un temprano interés por asociar el simbolismo de la imagen con el proceso democrático. Una intervención del gobierno Suárez hizo posible que la obra regresara a España después de que, a finales de los años setenta, fuera adquirida por un coleccionista norteamericano. En 1980, el Estado compró el cuadro a su propietario a través de la galería Marlborough y lo incorporó a la colección del Museo Español de Arte Contemporáneo, del que, en 1988, pasó al Museo Reina Sofía. A su regreso a este último en 2018, tras su cesión temporal al Congreso de los Diputados, fue expuesto –esta vez sí– en una de sus salas. De esta forma, se ponía fin, tras su larga peripecia, a una extraña anomalía –«vergüenza para la democracia», la llamó un diputado de Izquierda Unida–: que uno de los principales símbolos de la Transición hubiera sido retirado de la circulación por el mismo Estado que lo había traído a España.

V. Ofensiva simbólica contra una democracia en crisis

Las críticas a la democracia y sus símbolos, relativamente minoritarias hasta finales de los años noventa y circunscritas a la extrema derecha, a un reducido sector de la izquierda y al universo independentista y filoetarra, fueron en aumento tras la victoria por mayoría absoluta del Partido Popular en las elecciones del año 2000 y se dispararon a partir de la recesión iniciada en 2008. Lo primero puede sorprendernos; lo segundo, no. La correlación entre crisis económica

y desprestigio de la democracia parlamentaria es un hecho recurrente en momentos cruciales de la historia contemporánea, como la etapa final de la República de Weimar, víctima del ascenso en paralelo de las cifras de paro y de los votos a favor del nazismo. Esta reacción suele responder a la asociación que en tales circunstancias establecen ciertos sectores de opinión entre el liberalismo económico, señalado como responsable de la crisis, y el liberalismo político como fundamento doctrinal e institucional del sistema en cuyo marco se ha desatado la recesión. De ahí que en la mayoría de los casos las movilizaciones contra las crisis económicas y las alternativas planteadas frente a ellas tengan un carácter «iliberal», ya sea de naturaleza abiertamente totalitaria, como en el periodo de entreguerras, o populista, como en la recesión de 2008-2012.

Algunas iniciativas adoptadas en aquellos años por el activismo anticrisis, como el movimiento *Occupy Wall Street,* iniciado en Nueva York en septiembre de 2011, tuvieron en España un efecto amplificado, con una orientación contraria a las instituciones democráticas. Así, la acción «Rodea el Congreso», ejecutada el 25 de septiembre de 2012, pretendía bloquear simbólicamente la vida oficial mediante una suerte de 23-F al revés y dar nueva carta de naturaleza a los gritos de «No nos representan» y «Democracia real, ya», que venían coreando los «indignados» desde la concentración en la Puerta del Sol en mayo de 2011, origen del movimiento 15-M. Que la prensa internacional hablara en aquella ocasión de una «Spanish revolution» indica la amplitud que alcanzaron las protestas en España en un momento en el que en buena parte del mundo proliferaban los grupos y las acciones contra los efectos de la recesión. El alcance de aquellas movilizaciones se explica por la especial magnitud y complejidad de la crisis española, en la que confluyeron el desprestigio de la Corona tras la revelación de varios escándalos relacionados con la Familia Real, los casos de corrupción que afloraron entonces, con implicación de altas personalidades del *establishment* político y financiero, y la ruptura del *statu quo* territorial por parte del nacionalismo catalán. Todo ello causó un grave daño a la reputación del régimen constitucional nacido en 1978 y a sus símbolos e instituciones, desde la Corona hasta la propia Constitución.

La conjunción de crisis económica, quiebra del modelo territorial y ofensiva independentista hicieron de Cataluña el principal escenario de la lucha contra la democracia española y sus formas de representación. El papel de la Constitución en el espacio público catalán fue siempre mucho más limitado que en el resto de España, con excepción del País Vasco, y ello pese a la destacada contribución de Convergència Democràtica de Catalunya al proceso constituyente y el notable respaldo, superior a la media nacional, que la Carta Magna obtuvo en Cataluña en el referéndum de 1978: 67,9 % de participación (67,1 % en el conjunto de España) y 90,5 % de votos favorables (87,9 % en toda España). La escasa visibilidad de la Constitución en Cataluña solo puede explicarse por el afán del nacionalismo catalán, hegemónico desde las primeras elecciones autonómicas en 1980, por monopolizar el espacio público aplicando una política «normalizadora» que perseguía implantar la identidad nacionalista como la propia de la sociedad catalana.

El empeño en limitar la existencia de símbolos constitucionales en Cataluña se exacerbó cuando a la crisis económica de 2008, que alimentó el mito del «Espanya ens roba», se añadió la crisis territorial, agravada tras la resolución del Tribunal Constitucional en 2010 declarando inconstitucionales catorce artículos del Estatuto de 2006. La intensa actividad desencadenada entonces por la *agitprop* independentista se dirigió tanto contra la Constitución como contra la Corona. En este último caso, la ofensiva se tradujo en la retirada de sus símbolos –nombres, retratos, monumentos– de la vía pública y de los edificios oficiales y en la consigna «Els catalans no tenim rei!», que un cartel de la Candidatura d'Unitad Popular (CUP) ilustraba con la imagen invertida de Felipe VI. En cuanto a la Constitución, el lema «6 de decembre: res a celebrar», utilizado por el independentismo radical –también por el Bloque Nacionalista Galego: «Nada que celebrar» («El "descuidado" símbolo de la carta magna en piedra y bronce», *El Faro de Vigo,* 7-XII-2018)–, ha pretendido deslegitimar el aniversario del referéndum constitucional, mientras se cuestionaba o revertía la modesta presencia de la Carta Magna en pueblos y ciudades, tanto en los rótulos de calles y plazas como en forma de estatuas y monumentos. Así, en febrero de 2018, el ayuntamiento de Gerona aprobaba cambiar el nombre de la Plaça de la Constitució,

otorgado por el consistorio en 1981, por el de Plaça del'U d'Octubre de 2017, en recuerdo del referéndum ilegal celebrado en aquella fecha. El propio ayuntamiento decidió en octubre de 2019 colocar una placa bajo la escultura conmemorativa de la Constitución –la estatua de una niña nacida el día del referéndum constitucional– «para contextualizarla» y convertirla en homenaje a quienes participaron en el referéndum independentista de 2017 («La hija de la Constitución que perdió su plaza», *El País,* 18-X-2019). La televisión pública catalana ha participado también, como no podía ser menos, en la campaña de agravios contra los símbolos constitucionales. En uno de sus programas, *Els matins,* emitido en abril de 2016, la periodista Empar Moliner quemó un ejemplar de la Constitución, siguiendo una práctica que empleó ya la Inquisición española contra la Constitución de Cádiz y que el 6 de diciembre de 2019 repitió un grupo de independentistas en una manifestación contra la Constitución («Queman ejemplares de la Constitución y una bandera de España durante una manifestación independentista en Barcelona», lasexta.com, 6-XII-2019).

Hay formas más discretas de expresar el rechazo o de marcar distancias con el vigente régimen democrático y sus símbolos. En el caso de Podemos, la evolución de su actitud en las celebraciones del 6-D muestra tanto su incomodidad ante la fecha, evocadora de una transición democrática repudiada por la formación, como sus expectativas de poder, que se tradujeron en una representación de «perfil alto» en los actos oficiales celebrados en vísperas de entrar en el gobierno («Los vaivenes de Podemos con la Constitución: este año, perfil alto», elplural.com, 30-XI-2017; «Pablo Iglesias liderará la delegación de Podemos en los actos del Día de la Constitución», Europa Press, 2-XII-2019). De su voluntad inicial de romper «el candado del régimen del 78», Podemos había pasado a considerar la «ventana de oportunidad» que la propia Constitución le brindaba para alcanzar el poder.

El pragmatismo que denota esta actitud –aceptar los símbolos de un sistema para poder entrar en él, como si fueran su *password* de acceso, y participar de sus ventajas– contradice, sin embargo, la doctrina establecida por una senadora de Adelante Andalucía, integrada en Podemos, en un pleno del Senado, en el que expuso la imposibilidad de conciliar prácticas simbólicas de diversa proceden-

cia: «Las estatuas tienen que ver con el poder, no con la historia; se plantan en el espacio público para visualizar el poder y se derriban o eliminan del espacio público en momentos de pugna por el poder, en momentos de cambio» (intervención de la senadora González Modino, *Diario de Sesiones. Senado,* 1-VII-2020, p. 31). Es difícil saber si en la evolución de las fuerzas políticas que emergieron durante la crisis de 2008-2012 prevalecerá el pragmatismo que las ha llevado al gobierno o el apego a su proyecto y el consiguiente rechazo a los símbolos institucionales todavía vigentes –estatuas que «se derriban o eliminan del espacio público en momentos de pugna por el poder, en momentos de cambio»–. La posibilidad de ampliar y actualizar el consenso político y simbólico de la Transición depende en parte, como entonces, de la resolución del dilema pacto o ruptura.

VI. Conclusiones

Salvo las democracias con un remoto origen revolucionario, fácil de convertir en mito, el régimen parlamentario suele tener más dificultades que las dictaduras para revestirse de un poder simbólico. Le sobra racionalidad, le falta capacidad de intimidación –aquella que sirve a las dictaduras para imponer sus símbolos– y carece de ese extraño glamour que aporta la violencia a los procesos históricos. No parece casualidad que el momento más dramático de la Transición, el golpe de Estado del 23-F, significara su refundación sobre un sustrato épico cargado de simbolismo. Durante unas horas, la democracia salió de su rutina parlamentaria para protagonizar un relato trágico con final feliz y tres personajes que provocaron la admiración popular: Juan Carlos I, Adolfo Suárez y el general Gutiérrez Mellado. Pero no es frecuente que los regímenes parlamentarios despierten la emoción de la gente, tal vez porque, como dijo Manuel Azaña en vísperas de la proclamación de la Segunda República, «la libertad no hace felices a los hombres, los hace simplemente hombres» (2007: II, 994-995). Dos años después repitió la misma frase, pero cambiando la libertad por la república (*ibid.*: II, 323).

Tras el periodo de entreguerras (1918-1939), en el que la historia de Europa estuvo fuertemente marcada por la movilización política a través de la propaganda, la segunda mitad del siglo XX registró, en

palabras, ya citadas, de Gottfried Korff, una «deflación de símbolos políticos "organizados"», debida probablemente al desprestigio de aquellas ideologías que habían hecho de la propaganda de masas una de sus señas de identidad. En España, la victoria de Franco en la Guerra Civil supuso la existencia de un régimen a contracorriente del ciclo histórico inaugurado en 1945 y la saturación del espacio público con ritos y símbolos de inspiración totalitaria, creados en su mayor parte en los años treinta. Muerto el dictador, la Transición democrática tuvo que sortear grandes escollos para poder desarrollar una simbología y un imaginario propios que pudieran identificarse con el nuevo régimen constitucional y que establecieran el imprescindible vínculo emocional con la ciudadanía. Entre tales obstáculos cabe señalar cierta prevención social hacia los símbolos del Estado y hacia cualquier intento de fijar una memoria colectiva del pasado, muy difícil de desvincular de los dos bandos enfrentados en la Guerra Civil. El procedimiento seguido para dotarse de una simbología propia fue el mismo que para la Transición en su conjunto: desmantelamiento paulatino de la herencia del franquismo, transferencia al Estado democrático de una parte sustancial de los atributos de la Corona, incluido el prestigio personal del rey, que llegó a ser enorme tras el 23-F, y desarrollo de una política de consenso capaz de propiciar un mínimo común denominador entre fuerzas históricamente antagónicas. Al mismo tiempo, la desamortización simbólica del Estado, incluida la supresión de la antigua Prensa del Movimiento (Ley 11/1982), se vio acompañada de una fuerte «privatización» del espacio público, en el que pudieron comparecer y competir las banderas, emblemas, mitos y efemérides de cada uno de los partidos políticos. Era una simbología a la carta que tenía un alto valor pedagógico ante la ciudadanía, pues mostraba las posibilidades de convivencia que ofrecía la democracia en ciernes, frente al mito del cainismo histórico del pueblo español, y la existencia de una oferta plural que permitía elegir en libertad.

Todo ello facilitó la mutua aceptación entre los diversos actores políticos y sociales, pese a discrepancias que en el pasado fueron insalvables, a condición de no forzar en exceso una política simbólica y de memoria que, en caso contrario, podía hacer saltar las costuras de los grandes acuerdos de la aquella época. Que bajo el consenso y la reconciliación subsistían notables diferencias se puso de manifiesto en

un debate del mítico programa de Radio Televisión Española (RTVE) *La Clave* dedicado a la Transición democrática y emitido el 15 de julio de 1983. A la pregunta inicial del moderador, José Luis Balbín, sobre la fecha del comienzo de aquel proceso, cada uno de los participantes aportó un acontecimiento fundacional, por lo general bastante rebuscado, asociado a la opción política que representaba: para el monárquico Joaquín Satrústegui, el origen de todo fue el *Manifiesto de Lausana* de Don Juan de Borbón; para el comunista Jordi Solé Tura, la declaración del PCE a favor de la reconciliación nacional; para el dirigente de Alianza Popular Fernando Suárez, la publicación del libro *España como problema,* de Pedro Laín Entralgo, y así sucesivamente. El desacuerdo en cuestión tan básica demostraba hasta qué punto el éxito de la Transición radicaba en un ejercicio de autocontención que suponía relegar visiones parciales del pasado muy difíciles de integrar en un relato común. En cuanto se bajaba la guardia, como ocurrió en este caso ante una pregunta aparentemente inofensiva, afloraban discrepancias sobre el origen histórico de la Transición que inevitablemente afectaban a la interpretación que se hiciera de ella.

Pese a todo, el régimen constitucional consiguió asentarse sobre un consenso político sin precedentes que incluyó también su representación simbólica. La Constitución se erigió muy pronto en su principal activo al entroncar con una tradición liberal y progresista que remitía a las Cortes de Cádiz y a un patriotismo de amplio espectro. Los ayuntamientos democráticos, muchos de ellos gobernados por la izquierda, impulsaron una política conmemorativa que se tradujo en la instalación de los primeros monumentos a partir de 1980 y a la que el gobierno socialista de Felipe González dio el espaldarazo definitivo en 1983 al declarar festivo el día 6 de diciembre de cada año. Desde entonces se ha venido desarrollando en torno a esta fecha una política de memoria de gran calado popular, tanto por la solemnidad y el carácter participativo de los actos programados en tal ocasión, sobre todo en las principales efemérides, como por su efecto en la vida cotidiana de la población al formar, con la festividad de la Inmaculada Concepción, un puente festivo que ocupa un lugar destacado en los hábitos de ocio de los españoles. La aprobación de la Carta Magna en referéndum popular –un hecho insólito en la historia del constitucionalismo español– confería un particular simbolismo

a aquella fecha y contribuía a resolver el problema de dotar a la Transición de un momento fundacional digno de conmemorarse. Podía haber sido el 15-J –primeras elecciones democráticas–, una fecha ampliamente celebrada también en sus principales efemérides, pero el 6-D ofrecía alicientes que la hacían imbatible como referente simbólico: el refrendo popular, que otorgaba a la Constitución de 1978 una legitimidad reforzada, su carácter consensuado e integrador y su capacidad para continuar una tradición constitucional que había dejado un rastro fácilmente reconocible en monumentos, viñetas de prensa y hasta cómics dedicados a la nueva Constitución («Forges ilustra y complementa la Constitución española», *El País,* 7-XI-1978, y Forges, 2018). Algunos de los elementos recurrentes de esta iconografía constitucional retomaban viejas alegorías que llegaron a ser muy populares en el siglo XIX y principios del XX, como la matrona, la niña, el libro o el león de las Cortes, aunque este último, disociado de la antigua matrona a la que solía acompañar en el pasado, encarna más bien el régimen parlamentario y la soberanía popular. Por el contrario, la paloma picassiana, que aparece en varios de los monumentos a la Constitución de 1978 como alegoría de la paz (Tabla I), no tiene precedentes en la iconografía constitucional anterior.

Aunque los principales símbolos del Estado sufrieron escasas modificaciones, salvo el escudo de España, la democracia fundada en los años setenta ha dispuesto de un capital simbólico no desdeñable y relativamente original, con dos elementos que destacan sobre los demás, la Constitución y la Corona –en particular, la figura de Juan Carlos I–, y algunos episodios, como la matanza de Atocha, la legalización del PCE y sobre todo el 23-F, que le han aportado la dosis de épica, heroísmo y tragedia que nunca puede faltar en el imaginario político de una sociedad. Por el mismo motivo, el terrorismo acabó dejando también una profunda huella en el paisaje simbólico de la democracia, en forma de monumentos, homenajes y gestos como el de las manos alzadas pintadas de blanco que mostraron los estudiantes en repulsa por el asesinato de Francisco Tomás y Valiente por ETA en 1996. Tanto el regreso del *Guernica* de Picasso como la adquisición y exhibición, tras un periodo de semiclandestinidad, del cuadro *El abrazo,* de Juan Genovés, formaron parte destacada de una política pública de memoria más activa de lo que cabría pensar. A ella corres-

ponde asimismo la serie documental *La Transición*, de Elías Andrés y Victoria Prego, emitida por RTVE en 1995, que alcanzó picos de audiencia superiores a los dos millones de espectadores, pese a emitirse los domingos por la noche en La 2, y que fijó un exitoso canon narrativo sobre el tratamiento de la primera fase de aquel proceso –incomprensiblemente, la serie terminaba en las elecciones del 15-J.

La democracia desarrolló, pues, un profuso imaginario colectivo, que reforzó y socializó el consenso político alcanzado por los grandes partidos. Su eficacia ha radicado no solo en la relativa originalidad de este conjunto de relatos, mitos e imágenes –la Constitución como «lugar de memoria», por ejemplo–, sino en la capacidad de atribuir significados distintos a un mismo símbolo, que conseguía de esta forma captar la adhesión de segmentos muy diversos de la ciudadanía. La propia bandera rojigualda –«esa bandera que ya es patrimonio de todos los españoles», en palabras pronunciadas en un mitin electoral por Felipe González (*El País,* 27-X-1982)– fue resignificada como bandera constitucional por un sector de la izquierda, que reconoció en ella un escudo mucho más parecido al de la Segunda República que al del águila de San Juan adoptado por el régimen de Franco. Otros ejemplos de transversalidad simbólica podrían ser la conmemoración del 12 de Octubre, oficializada por el gobierno socialista de Felipe González como «Día de la Fiesta Nacional» (Ley 18/1987), o el «juancarlismo» como fuente de inspiración de un imaginario democrático y europeísta vinculado a la figura del rey y expresión de un monarquismo accidentalista muy extendido en la sociedad española. Con el tiempo, sin embargo, la personalización de la Transición en la figura de Juan Carlos I dio paso a una mayor identificación con Adolfo Suárez, sobre todo tras su fallecimiento en 2014. La coincidencia, en apenas unas semanas, de la muerte del expresidente del Gobierno, despedido en medio de innumerables muestras de afecto, y la abdicación de Juan Carlos I, forzada por los últimos escándalos de su vida privada, aceleró la progresiva sustitución del juancarlismo por el suarismo como referente emocional de la Transición.

Se entiende que las campañas de los últimos años contra el régimen democrático hayan tenido una especial incidencia en el terreno simbólico. En su mayor parte, las han promovido movimientos

políticos herederos de ideologías «iliberales», desde el nacionalismo y el fascismo hasta el comunismo y el populismo, que en los años treinta formaron en Europa el frente de rechazo contra el parlamentarismo. Tal puede ser la principal paradoja que se desprende de la actual crisis sistémica y simbólica de nuestra democracia: que, pese a la relativa singularidad de su origen –una transición gradual «de la ley a la ley»–, los males y los enemigos a los que tiene que hacer frente son los mismos que desafían a las demás democracias europeas.

Tabla I: Monumentos a la Constitución por orden cronológico[2]

Año	*Lugar*	*Autor/a*	*Características*
1980	Leganés (Madrid)	Alberto Muñiz y Luis Arencibia	Estructura metálica con nudo
1981	Linares (Jaén)	Diego Garrido Adame	Fuente con mujer y paloma
	Marmolejo (Jaén)	Miguel Fuentes del Olmo	Mujer con el libro de la Constitución sobre paisaje
1982	Palencia	Luis Alonso Muñoz	Escultura abstracta
	Madrid	Miguel Ángel Ruiz-Larrea	Cubo con escaleras
	Laguna de Duero (Valladolid)		Manos entrelazadas
1983	Vitoria	Pepe Noja	Escultura abstracta
	Soria	Marino Amaya	
	Úbeda (Jaén)	Fernando Cruz Solís	Mujer con libro y paloma
	Granada		Panteón neoclásico con las fechas 1812-1978
	Guadalajara		Muro de cemento con una puerta abierta
	Andújar (Córdoba)	Miguel Fuentes del Olmo	Mujer alzando un libro y corona
	Melilla	Fernando Moreno Jurado	Monolito con placa
1984	Candeleda (Ávila)	Manuel Pereda de Castro	Diecisiete palomas
	Murcia	Maite Defruc	Escaleras y tres adultos encaramando a un niño
1985	Talavera de la Reina (Toledo)	Víctor González Gil	Pirámide con figura femenina

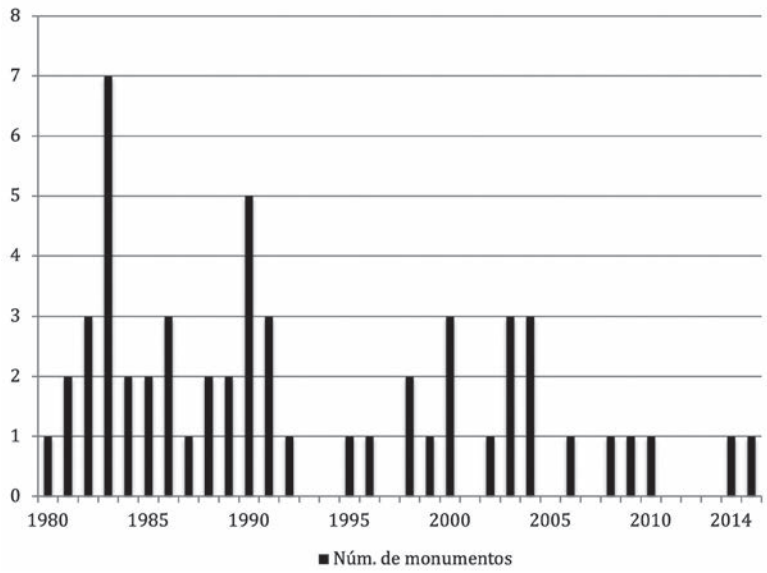
[2] Esta tabla no pretende ser exhaustiva, sino recoger una muestra ampliamente representativa de los monumentos dedicados a la Constitución que permita establecer tendencias cronológicas y temáticas significativas sobre la política conmemorativa desarrollada por los ayuntamientos democráticos a partir de la transición. Agradezco la valiosa información proporcionada por los ayuntamientos de Alzira (Valencia), Dos Hermanas (Sevilla), Andújar (Jaén), Torrelodones (Madrid), Vélez-Málaga (Málaga), Miranda de Ebro (Burgos), Quart de Poblet (Valencia), Candeleda (Ávila), Carbajosa de la Sagrada (Salamanca), Villafranca de los Barros (Badajoz) y Don Benito (Badajoz). No he recibido respuesta de los ayuntamientos de Manzanares (Ciudad Real), Morata de Tajuña (Madrid), Olivenza (Badajoz), Campofrío (Huelva) y Rivas Vaciamadrid (Madrid).

	Alzira (Valencia)	Leonardo Borrás	
1986	Medina Sidonia (Cádiz)	Nacho Falgueras	
	Alicante	Arcadio Blasco	Abstracto
	Cuenca	Gustavo Torner	"Estructura plural y unitaria en equilibrio por tensiones contradictorias sobre una base de gran firmeza"
1987	Olivenza (Badajoz)		
1988	Carbajosa de la Sagrada (Salamanca)	María Salud Parada Morollón	Abstracto/figura humana
	Pontevedra	Juan Manuel Padín	Libro sobre forma geométrica
1989	Zaragoza	Florencio de Pedro Herrera	Tres pirámides
	Don Benito (Badajoz)	Ricardo García Lozano	Mujer joven con antorcha y estructura ascendente
1990	Salamanca		Pirámide metálica
	Maspalomas (Gran Canaria)	Tony Gallardo	Grupo de figuras humanas
	Ribadavia (Orense)	González "Lalín"	Mapa de España y libro
	Almendralejo (Badajoz)	Juan de Ávalos	Mujer con paloma
	Miranda de Ebro (Burgos)	Juan García Eguiluz, José Antonio de Juana Alustiza y Jesús Zárate Gallego	Pórtico y pirámide
1991	Gerona	Francisco López Hernández	Estatua de una niña nacida el 6-XII-1978
	Alpera (Albacete)	Alexandre Grimal Navarro	
	Alcázar de San Juan (Ciudad Real)	José Ramón Poblador	Abstracción
1992	Colmenar Viejo (Madrid)	Antonio Ballester	Figura humana con las tablas de la Constitución
1995	Gijón	Alejandro Mieres	"El cubo"
1996	Martos (Jaén)	Aurora Martín	Escultura abstracta
1998	Villafranca de los Barros (Badajoz)	Ricardo García Lozano	
	Quart de Poblet (Valencia)	José Vento González	Mujer con libro
1999	Almonte (Huelva)		Joven con libro y referencia a 1812 y 1978
2000	Esplugas de Llobregat (Barcelona)	Quim Lluís	Escultura abstracta
	Pinto (Madrid)	José María Casanova Martínez-Pardo	Mujer con libro
	Loja (Granada)	Menesteo	Cubo vacío
2002	Fuengirola (Málaga)	José Pereiro Lozano	Figuras humanas y placa
2003	Alcorcón (Madrid)	Salvador Amaya	Matrona clásica con libro
	Morata de Tajuña (Madrid)		Abstracto

	Villagarcía de Arousa (Pontevedra)	José Manuel García (Grangel)	Tres figuras humanas con libro
2004	Málaga	Jesús de la Fuente Moreno	Periódicos
	Ceuta	Francisco López Hernández	Mujer, niña, columna y escudo nacional
	Villanueva de la Reina (Jaén)	Miguel Peinado Blanco	Niña con paloma y libro
2006	Navalcarnero (Madrid)	Luis Sanguino	Monolito
2008	Cádiz	Luis Quintero	Jaula y pájaro
2009	Gádor (Almería)	Fco. Javier Galán Domingo	Matrona, niño y libro
2010	Torrejón de Ardoz (Madrid)	Javier Rego	Obelisco formado por las doce letras de la palabra Constitución
2014	Ronda (Málaga)	Isabel Conde	Cubo
2015	Torrelodones (Madrid)		Placa vertical de acero con la palabra Constitución

Fuente: Elaboración propia a partir del portal Biblioteca Virtual de Prensa Histórica, Hemeroteca Digital de la Biblioteca Nacional de España, buscador Google y consultas a distintos ayuntamientos.

Gráfico I: Monumentos a la Constitución de 1978 inaugurados por año



Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla I

Bibliografía:

Argul, S. (2004). Lugares de memoria y transición española. En *La transición a la democracia en España: Actas de las VI Jornadas de Castilla-La Mancha sobre Investigación en Archivos: Guadalajara, 4-7 de noviembre 2003.* Asociación de Amigos del Archivo Histórico Provincial de Castilla La Mancha http://biblioteca2.uclm.es/biblioteca/ceclm/websCECLM/transici%C3%B3n/PDF/04-01.%20Texto.pdf).

Azaña, M. (2007). *Obras completas.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Capellán de Miguel, G. (2021 [en prensa]). Democracia. En *Diccionario de símbolos políticos y sociales de la España del siglo XX.* Alianza Editorial.

Carrillo, S. (1993). *Memorias.* Planeta.

Casquete, J. (2020). *El culto a los mártires nazis. Alemania, 1920-1939.* Alianza Editorial.

Crespo Arce, R. (2018). La Constitución Española en nuestra filatelia. Nuevo sello conmemorativo de Correos. *Revista del Ministerio de Fomento,* 689, pp. 46-53.

Forges [Antonio Fraguas] (2018). *La Constitución de Forges.* Espasa.

Fuentes, J. F. (2004). La idea de España en la iconografía de la derecha española (1898-1936). *Claves de Razón Práctica,* 140, pp. 70-80.

- (2005). *Largo Caballero: El Lenin español.* Editorial Síntesis.

García Pelayo, M. (1981). *Los mitos políticos.* Alianza Editorial.

Korff, G. (1993). History of Symbols as Social History? Ten Preliminary Notes on the Image and Sign Systems of Social Movements in Germany. *International Review of Social History,* 38 (1), pp. 105-125.

Koselleck, R. (2009). Un texto fundacional de Reinhart Koselleck. Introducción al Diccionario histórico de conceptos político-sociales básicos en lengua alemana. Traducción de Luis Fernández Torres. *Anthropos,* 223, pp. 92-105.

La Constitución en viñetas (2018). Catálogo de la exposición realizada en el Congreso de los Diputados. Asociación de Periodistas Europeos, Instituto Quevedo de las Artes del Humor y Fundación Diario Madrid.

Lacarra Ducay, M. C., y Giménez Navarro, C., coords. (2003). *Historia y política a través de la escultura pública, 1820-1920.* Institución Fernando el Católico.

Moreno Luzón, J. y Nuñez Seixas, X. M. (2018). Los símbolos nacionales en la España constitucional (1878-2017): un consenso precario. En *La España constitucional, cuarenta años (1878-2017). Trayectorias y*

perspectivas. Tomo I. Benigno Pendás (director). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 381-394.

Primo de Rivera, J. A. (1939). *Discursos.* Ediciones Arriba.

Reyero, C. (1999). *La escultura conmemorativa en España. La edad de oro del monumento* público, 1820-1914. Cátedra.

Solchaga, C. (2017). *Las cosas son como son. Diario de un político socialista (1980-1994).* Galaxia Gutenberg.

Tchakhotine, S. (1952). *Le viol des foules par la propagande politique.* Gallimard.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 197-233
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1572

GÉNESIS Y DESARROLLO DE LOS DERECHOS DIGITALES

ORIGIN AND DEVELOPMENT OF DIGITAL RIGHTS

Moisés Barrio Andrés
Doctor en Derecho
Profesor de Derecho Digital
Universidad Carlos III de Madrid
Letrado del Consejo de Estado
https://orcid.org/0000-0002-2877-5890

Fecha de recepción del artículo: marzo 2021
Fecha de aceptación y versión final: mayo 2021

RESUMEN

En 2021, la humanidad se enfrenta a una edad digital «casi» sin derechos digitales. Los paradigmas del mundo han cambiado. El ser humano afronta mutaciones que, desde las mentalidades a la economía, la cultura, la política e, incluso, las claves cognitivas de nuestra identidad, están cambiando profundamente los ejes de cómo organizamos nuestra convivencia. Incluso alteran nuestra propia manera de ser. Y todo ello sin un entorno de seguridad jurídica que nos guíe en la transición de la era analógica a la digital. Es aquí donde nace el importantísimo papel de los derechos digitales.

Este artículo aborda el contexto, concepto y desarrollos de esta nueva generación de derechos, teniendo en cuenta su positivización vigente en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, así como las novedades que incorporará la Carta de Derechos Digitales de España, actualmente en su fase final de redacción. Por último, se examinan los próximos pasos en la evolución de los derechos digitales, evolución que incluso pudiera desembocar a medio plazo en la creación de un nuevo orden jurisdiccional para los asuntos digitales adaptado a los procedimientos y tiempos de resolución del mundo digital.

Palabras clave: derechos digitales, Ciberderecho, Internet, sociedad digital, jurisdicción digital.

ABSTRACT

In 2021, humanity faces a digital age with "almost" no digital rights. The world's paradigms have shifted. Human beings are facing alterations that, from mindsets to the economy, culture, politics and even the cognitive basis of our identity, profoundly change the axes of how we organise our living together. They even alter our very way of being. And all this without an environment of legal certainty to lead us through the transition from the analogue to the digital era. This is where the all-important role of digital rights emerges.

This paper addresses the context, concept and developments of this new generation of rights, taking into account their current codification in the Organic Law 3/2018, of 5 December, on Personal Data Protection and the guarantee of digital rights, as well as the novelties that will be incorporated in the Spanish Digital Rights Charter, currently in its final drafting phase. Finally, the next steps in the evolution of digital rights are examined, an evolution that could even lead in the medium term to the creation of a new jurisdictional order for digital legal disputes adapted to the procedures and resolution times of the digital world.

Keywords: digital rights, Cyberlaw, Internet, digital society, digital jurisdiction, digital rights

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- II. GÉNESIS DE LOS DERECHOS DIGITALES.- III. CONTENIDO DEL TÍTULO X DE LA LEY ORGÁNICA 3/2018, DE 5 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS DIGITALES.- IV. LA CARTA DE DERECHOS DIGITALES DE ESPAÑA.- V. PRÓXIMOS PASOS Y CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA

I. Introducción

La historia del siglo XX se encuentra íntegramente atravesada por los avances en telecomunicaciones (ahora también denominadas comunicaciones electrónicas en el Derecho de la Unión Europea). El ochocientos había marcado ya dos etapas significativas al respecto, a partir de la decisiva innovación del uso de señales transmitidas por medio de pulsos electromagnéticos. El primer instrumento de transmisión –el telégrafo– funcionaba a través de un cable por el que se desplegaba una corriente eléctrica que se hacía pasar luego por una aguja. Fue patentado en los Estados Unidos en 1837 por Samuel Morse junto con sus dos socios, Alfred Vail y el profesor Leonard Gale. Poco después, Morse inventó el código binario (puntos y rayas), llamado código Morse, que patentó en 1843, e implantó la primera red de telégrafos. Unas décadas más tarde, en 1876, Alexander Graham Bell obtuvo la patente sobre el teléfono, que había inventado Antonio Meucci en 1854.

Pero el verdadero salto a un nuevo mundo de telecomunicaciones fue el dado por Guillermo Marconi a principios del nuevo siglo, concretamente el 2 de diciembre de 1901, cuando transmitió un mensaje radiofónico desde Cornwall, en Gran Bretaña, hasta el otro lado del océano, a la isla de Terranova, cerca de Canadá. La radio había suprimido el cable de interconexión directa desde el transmisor hasta el receptor, inicialmente considerado como indispensable. De este modo, el mensaje de radio, a través de las ondas que lo portaban, tenía ahora una capacidad de expansión radial, al difundirse desde un punto preciso a todo su entorno y poder ser captado desde cualquier otro: su carácter se puede definir como onnicéntrico y omnilocuente, pues cualquier punto de transmisión o de recepción es un centro. El mundo entero venía así a envolverse en una red invisible de comunicaciones y nacía un nuevo mundo virtual.

Después, a partir de 1949, entramos en la era de la informática y en el consiguiente tránsito de lo analógico a lo digital, de los átomos a los bits. Los ordenadores (y los restantes dispositivos digitales) únicamente pueden manipular números. Es más, solo trabajan con dos números: unos (1) y ceros (0). Pero mediante largas cadenas de unos y ceros se puede representar cualquier cosa: otros números,

letras, palabras, colores, imágenes, documentos, sonidos, vídeos, etc. Este sistema se conoce como código binario. Su unidad es el «bit» (acrónimo de *binary digit*), que representa uno de estos dos valores: 0 o 1. Es decir, el bit es el elemento más pequeño en el ADN de la información. Toda la información, por muy compleja que sea, se representa mediante unos y ceros para que el «cerebro» del ordenador (el procesador o CPU) la pueda entender y procesar.

En los años sesenta del pasado siglo, el filósofo Marshall McLuhan (McLuhan, 1972) hizo famosa la expresión *Galaxia Gutenberg* para denominar la era revolucionaria que a mediados del siglo XV abrió el invento de la imprenta de tipos móviles a la evolución de la Humanidad. Pero hoy estamos ya en otra Galaxia, y asistimos a cambios trascendentales que parecen indicar la emergencia de una nueva civilización, si cabe todavía más condicionada por la tecnología que en las etapas anteriores. Podemos hablar así ya, con Manuel Castells (2001), de la *Galaxia Internet*. McLuhan tuvo premonición de ella, pero su plena realización se demoraría quince años después de la muerte del autor canadiense. Así lo he desarrollado en otra obra (Barrio Andrés, 2020a:74 y ss.), donde expongo cómo Internet estaba ya en el telar de los informáticos desde principios de los sesenta: en 1969 se había establecido una incipiente red de comunicación entre ordenadores (ARPANET, la «abuela» de Internet) y consiguientemente se habían formado varias comunidades interactivas de científicos y *hackers*. No obstante, para los ciudadanos, para las empresas y para la sociedad en general, Internet comenzó su andadura fundamentalmente en 1995.

Más adelante, ya bien entrado el siglo XX, el nombre de «sociedad de la información» (abreviadamente SI) nació asociado a términos como sociedad postindustrial, nuevo capitalismo o nueva economía, así como a otros de carácter político, como fin de las ideologías, nuevo orden mundial, fin de la historia o globalización, expresiones que, a su vez, contenían también una dimensión económica. Además, el avance tecnológico tuvo mucho que ver con determinados acontecimientos políticos y con episodios de la historia mundial, como la inversión de tecnologías para la defensa militar durante la propia Guerra Fría, especialmente en su fase final, cuando Reagan puso en marcha el plan de defensa estratégica conocido como «Guerra de las Galaxias». El orden surgido del final de la Guerra Fría, simbolizado en la caída del

muro de Berlín, y el posterior desmoronamiento de los regímenes comunistas de la Europa oriental, además de la Unión Soviética, es lo que se acostumbró a llamar *nuevo orden mundial*, en cuyo marco se gestó y creció la sociedad digital global de los años noventa en la que Internet y las herramientas telemáticas van a desarrollarse.

Podemos condensar el rasgo disruptivo principal de este fenómeno digital en la capacidad de distribuir información y conocimientos ampliamente y a gran velocidad. Además, Internet involucra directamente a los internautas no solo como receptores pasivos de información, sino también como creadores y participantes *activos* en redes sociales y otras plataformas *web 2.0*. Esta participación activa y su potencial de fundar comunidades en su seno son caracteres exclusivos de Internet y un resultado directo de su arquitectura, que ofrece descentralización, anonimato y alcance planetario con unos costes y requisitos muy bajos.

En este sentido, la unión del incremento de la cantidad de la información disponible con la tecnología de buscadores primero (Yahoo y Lycos se fundaron en 1994, mientras que Google lo fue en 1997) y redes sociales después (Linkedin aparece en 2002, Facebook en 2004 y Twitter en 2006) es lo que aumenta el valor de esta, lo cual se completa con la tecnología del *big data*, que da lugar a que incluso cantidades ínfimas de información de contenido con un dudoso interés puedan llegar a tener valor económico (Barrio Andrés, 2020b:27). A ello hay que añadir el paradigma del ciberespacio como entorno de relaciones sociales y económicas (Barrio Andrés, 2018:24), lo que desemboca en la llamada «sociedad digital», que, no obstante, aquí utilizaremos como sinónimo de sociedad de la información, pues es esta última denominación la que recoge el Derecho europeo y español de Internet en vigor (en la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior –la DCE– o la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico –abreviadamente LSSI– por ejemplo).

Además, el nuevo escenario enmarcado por la sociedad de la información –también denominada sociedad digital, como acabamos de indicar– viene a caracterizarse por la preponderancia de los medios

de comunicación de masas y las nuevas herramientas de información que se apoyan en Internet para su funcionamiento, con los *blogs* y las redes sociales a la cabeza. Ello ha desembocado en una democracia mediática, que el politólogo italiano Giovanni Sartori bautizó como la «sociedad teledirigida» (Sartori, 1998:157), para referirse a la importancia creciente de los nuevos medios en la organización política de los Estados democráticos occidentales. La tesis básica de Sartori era que la preponderancia de los medios acababa dañando la democracia, y, aunque su obra se refería sobre todo al medio televisivo, apuntaba ya que ese hecho se incrementaría en la sociedad digital, en lo que él llamaba el gran hermano digital: «Lo cual no será óbice para que la "tecnópolis" digital sea utilizada por una raza patrona de pequeñísimas élites, de tecno-cerebros altamente dotados, que desembocará –según las previsiones de Neil Postman (1985)– en una «tecnocracia convertida en totalitaria» que plasma todo y a todos a su imagen y semejanza».

Más recientemente, voces crecientes como Yuval Noah Harari subrayan que el poder está en manos de quien controla los algoritmos, pues el mundo actual está cambiando radicalmente gracias a ellos, al *big data*, la robótica y la inteligencia artificial (Harari, 2017:429). El dataísmo se va abriendo paso como la nueva religión de nuestro tiempo. Según su definición, se trata de la fe en que «el universo consiste en un flujo de datos y que el valor de cualquier fenómeno o entidad está determinado por su contribución al procesamiento de datos». Subraya la capacidad de los algoritmos para proporcionar mucha más precisión y exactitud. Sin embargo, los algoritmos sirven cuando se trata de operar en situaciones en las que se repiten los patrones del pasado y siempre y cuando cuenten con todos los datos necesarios. No debemos olvidar que reducir la realidad a ellos implica dejar fuera muchos elementos que pueden ser necesarios para establecer diagnósticos y soluciones fiables.

Pero frente a estas visiones críticas han surgido también otras más optimistas que han visto en Internet y en el nuevo orden digital la posibilidad de otras formas de democracia y participación; o bien movimientos y formas de participación política que, compartiendo esas críticas, han planteado nuevas estrategias de lucha en el marco generado por la sociedad de la información y las redes sociales.

Pensemos por ejemplo en la denominada *Primavera Árabe* o en España el *15-M*, que han servido para percibir la importancia de las nuevas capacidades y potencialidades de Internet. Esta dirección concibe el ciberespacio como la posibilidad de un mundo de libertad hasta entonces desconocido y que abre amplias perspectivas para un mundo más libre. Se lograría la realización del sueño ilustrado del filósofo alemán Emmanuel Kant de una república universal guiada por principios democráticos. En ese sentido, Internet inaugura una nueva esfera pública, una de las cuestiones clave para una democracia y que cumple muchas de las condiciones de lo que Jürgen Habermas había considerado como condiciones ideales para la creación de un espacio público como fundamento de las sociedades democráticas.

Como principal exponente de esta visión ciberlibertaria, podemos citar la llamada *Declaración de independencia del ciberespacio*, hecha pública en la reunión de Davos en el ya lejano año 1996. Su autor es John Perry Barlow, poeta, músico y ciberactivista norteamericano que pretende imitar la vieja Declaración de Independencia norteamericana. Carente de base jurídica, en realidad no dejaba de ser un documento casi poético en el que el autor habla de una nueva ciudadanía en un mundo virtual, donde supuestamente los ciudadanos afirmarían sus identidades virtuales frente a los poderes estatales materiales y en la que mostraba su resistencia a las primeras legislaciones que, por entonces, pretendían regular y controlar esa nueva realidad de Internet: «Gobiernos del Mundo Industrial, vosotros, cansados gigantes de carne y acero, vengo del Ciberespacio, el nuevo hogar de la Mente. En nombre del futuro, os pido en el pasado que nos dejéis en paz. No sois bienvenidos entre nosotros. No ejercéis ninguna soberanía sobre el lugar donde nos reunimos. No hemos elegido ningún gobierno, ni pretendemos tenerlo, así que me dirijo a vosotros sin más autoridad que aquella con la que la libertad siempre habla [...]».

También en 1996 fue publicado en las páginas de la *Stanford Law Review* el influyente artículo de los profesores Johnson y Post titulado «Law and borders: the rise of law in cyberspace» (Johnson y Post, 1996). Estos académicos pretendieron demostrar que los Estados-nación no podrían, con toda racionalidad, aplicar sus leyes a las actividades en línea, y que este nuevo ciberespacio estaría completamente más allá de su supervisión legítima y regulatoria, ya que

carecerían a su juicio de la legitimidad democrática necesaria en una red global. En consecuencia, la regulación de Internet debía venir de la mano de la autorregulación y el autogobierno de sus usuarios. Y, sin embargo, coetáneamente, los primeros litigios empezaron a llegar a los tribunales y los Estados hicieron exactamente eso que presuntamente no podían hacer. Después, los Estados comenzaron a promulgar normas jurídicas para regular directamente diversos aspectos de la Red. Finalmente, las organizaciones internacionales y supranacionales se han ocupado también del fenómeno virtual.

Junto con las nuevas oportunidades proporcionadas por Internet han entrado en escena, también, otras amenazas, como el filtrado y censura de contenidos o la vigilancia en línea, que están aumentando en escala, alcance y sofisticación en todo el mundo, tanto en países democráticos como en Estados autocráticos, según han estudiado recientemente Deibert (2020) y Zuboff (2019). Se alerta así del viraje hacia un modelo de control en cuya virtud la libertad en el ciberespacio se va restringiendo progresivamente debido a las necesidades de seguridad, los intereses del mercado –y de los grandes señores de la Red– y las intervenciones gubernamentales. Por todo ello, la mejor doctrina viene denunciando esta transformación que pone en cuestión un modelo de ciberespacio libre, abierto y neutral. Y en los últimos tiempos estamos asistiendo al debate sobre la neutralidad de las redes, con la eventual instauración de una Internet de dos velocidades, aumentando así los efectos de la «brecha digital».

De este modo, Internet atrae y empodera a los ciudadanos, pero al mismo tiempo se convierte en un objetivo de control y en un campo de batalla de intereses. Por un lado, con su vasto potencial para la distribución de información, Internet a menudo se percibe solo o principalmente a la luz de su capacidad liberadora. El Derecho se siente aquí como algo restrictivo que pone en peligro y limita las libertades y conquistas adquiridas. Por otro lado, las consecuencias negativas de Internet se van padeciendo cada vez más al hilo de fenómenos como los ciberataques, la ciberdelincuencia o las noticias falsas (*fake news*). También las personas físicas y jurídicas se sienten atraídas por las posibilidades prácticamente ilimitadas que les ofrece Internet, pero sufren la falta de protección. Las empresas están deseosas de beneficiarse del comercio electrónico, pero tienen que lidiar

con ordenamientos jurídicos dispares y pasan a ser responsables en jurisdicciones diferentes. Los productores de contenidos ven nuevas oportunidades de negocio, pero son reacios a abandonar los hábitos que se formaron en el viejo mundo analógico. En esta dualidad de carácter reside el poder, el peligro y la dificultad de regular Internet.

El Derecho de Internet (o Ciberderecho) tiene que hacer frente a intereses contrapuestos de una multiplicidad de actores, que van desde Estados, corporaciones, organizaciones regionales y entidades no gubernamentales hasta usuarios individuales. De hecho, se habla de la «gobernanza» como un proceso en vez de la «regulación» como una actividad única dirigida por el Estado. Sin embargo, los principales actores en la regulación de Internet de hoy en día siguen siendo los Estados-nación. Destacadamente, tanto los Estados Unidos como la Unión Europea han dado forma decisiva a la Internet tal y como la conocemos en la actualidad. Como resultado de su fortaleza económica y de su fuerte posición de partida, Estados Unidos ha sido la fuerza dominante detrás de la expansión de Internet, aunque la Unión Europea ha seguido sus pasos. En poco más de una década, Europa ha promulgado legislación sobre cuestiones tan diversas como la propiedad intelectual, el comercio electrónico, la protección de datos y la privacidad, la protección del consumidor y la ciberdelincuencia.

En la última década, Internet ha cambiado el modelo de distribución de contenidos. De un modelo lineal caracterizado por contenidos exclusivos colocados por el suministrador individual, la *World Wide Web* ha pasado a ser una plataforma colaborativa, interoperable y centrada en el usuario, ahora denominada *web 2.0* y, además, convertida en una plataforma que permite grandes grados de personalización. Al mismo tiempo, los campos de las telecomunicaciones (continente) y audiovisual (contenidos) han comenzado a converger. Los servicios que hasta entonces habían sido privilegio de los proveedores tradicionales (como la telefonía, los mensajes de texto SMS o la televisión) han pasado a prestarse cada vez más a través de modelos de negocio disruptivos que utilizan Internet como su canal universal. Es el caso de los operadores *Over-The-Top* (OTT)[1]

[1] Por el momento no existe una traducción unánime en castellano. Como ha señalado Villanueva (2019:3), se trata de servicios *extravagantes* en el sentido etimológico de este adjetivo español, que significa lo que se hace o dice fuera del orden o común modo de obrar.

como WhatsApp o Netflix, que van socavando día a día los mercados tradicionales que disfrutan operadores de telecomunicaciones clásicas como Telefónica o Vodafone.

Pero no solo ha variado el modelo de distribución de contenidos, sino que la propia Web ha evolucionado de un medio pasivo a una plataforma dinámica en constante cambio, *en beta permanente* (O'Reilly, 2007:17). Los conceptos de «acceso abierto» y «código abierto» son algunos ejemplos no solo de cómo Internet puede transformar el entorno social del que surgió, sino también de cómo se pueden metamorfosear los patrones tradicionales de regulación. Al mismo tiempo, gran parte de la vida cotidiana ha migrado a Internet hasta el punto de que Internet se ha convertido en un medio representativo de nuestra cultura. Nosotros, los usuarios, al mismo tiempo, hemos transformado nuestras identidades.

En conclusión, la tecnología digital ha revolucionado el tratamiento de la información y su impacto en la sociedad en dos fases: un cambio cuantitativo (volumen de información que se transmite), informatizando los procesos e incrementando con ello la velocidad de respuesta del sistema; y un cambio cualitativo (aplicación de la información y transformación en conocimiento). En esta segunda fase ya no se produce solo una mejora en la velocidad de la transmisión de la información, sino que la innovación consiste en cambios en la estructura de la sociedad (y de los mercados, por supuesto). El legislador debe adaptarse, pues, a estos cambios mediante una política legislativa eficaz que supere los esquemas aún imperantes, lo que constituye el reto principal del Derecho de Internet. De cómo el legislador y los juristas entiendan estos nuevos fenómenos y sepan cambiar sus modos actuales de relacionarse y trabajar dependerá el éxito de la sociedad digital.

Pero hoy, en 2021, la humanidad se enfrenta a una edad digital «casi» sin derechos digitales. Los paradigmas del mundo han cambiado. El ser humano afronta mutaciones que, desde las mentalidades a

---

Estamos, obviamente, ante prácticas en la Red al margen de la normativa, por encima o al margen de la regulación. En fin, para estos servicios y contenidos audiovisuales que se transmiten por banda ancha sin que los operadores de telecomunicaciones puedan controlar su distribución podría generalizarse una forma compleja que por el momento está logrando cierto éxito: de transmisión libre.

la economía, la cultura, la política e, incluso, las claves cognitivas de nuestra identidad, alteran profundamente los ejes de cómo organizamos nuestra convivencia y manera de ser. Y todo ello sin un entorno de seguridad jurídica que establezca una cobertura de derechos digitales que enmarque la transición de la era analógica a la digital.

La transformación digital tiene que servir para una mejora de la calidad de la democracia y los derechos, y no suponga al tiempo un riesgo para éstos. Por todo ello, el Derecho debe articular instrumentos que le permitan evolucionar en su uso y desarrollo para garantizar que los ciudadanos conservamos nuestros derechos en el ámbito digital. Es decir, la cuestión de los derechos digitales, a cuyo examen destinamos el siguiente epígrafe.

II. Génesis de los derechos digitales

El concepto de «derechos digitales» engloba los derechos de los ciudadanos en el entorno digital, ya sean derechos fundamentales o derechos ordinarios. Esta categoría es especialmente relevante porque la transformación digital debe tener como principio estructural maximizar la calidad de la democracia y los derechos. El Derecho tiene que garantizar que estos derechos pueden ejercerse y están asegurados en el entorno digital con la misma eficacia que fuera de él, lo que plantea el problema de cómo protegerlos adecuadamente dadas las especiales características del mundo digital.

El objetivo de esta nueva generación de derechos es corregir las externalidades negativas y los déficits de justicia e igualdad que están propiciando la falta de regulación jurídica adecuada que acompañe la revolución digital. Un déficit de regulación que, por ejemplo, ha hecho posible la proliferación de monopolios que menoscaban la competencia en el mercado digital, la extensión cualitativa y cuantitativa de las desigualdades, la materialización de una estructura de vigilancia en tiempo real sobre nuestros comportamientos en el ciberespacio y, sobre todo, la paulatina suplantación de lo que somos por lo que proyectamos mediante nuestra huella digital y las correlaciones que extrae la inteligencia artificial.

El punto de partida de esta categoría de derechos se sitúa, como es natural, en el artículo 18 de la Constitución.

La Constitución Española de 1978, sobre el antecedente del artículo 35 de la Constitución portuguesa de 1976, fue pionera en la constitucionalización de garantías frente la entonces revolución tecnológica emergente de la informática, al prever en su artículo 18.4 que «[l]a ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos». El precepto refleja la influencia del libro de Orwell *1984*, evidenciando el constituyente español el temor de que el uso generalizado de la informática pudiera desembocar en un descontrol de tales conocimientos científicos y técnicas que hacen posible el tratamiento automático de la información por medio de ordenadores.

A partir de entonces, los juristas se preocuparon de concebir unos mecanismos de protección legal del individuo frente a los posibles abusos de las computadoras, y ello se ha articulado de forma preponderante por medio del derecho fundamental a la protección de datos personales. Este derecho garantiza a la persona el control sobre sus datos, y sobre su uso y destino, para evitar el tratamiento ilícito de los mismos o lesivo para la dignidad y derechos de los afectados. Se configura como una facultad del ciudadano para oponerse a que determinados datos personales sean usados para fines distintos a aquel que justificó su obtención. Se pretende lograr la adecuación y exactitud de las bases de datos, y la cancelación de los datos cuando dejen de ser necesarios, así como el conocimiento y la posibilidad de acceso y rectificación por parte de los afectados (artículo (art.) 8.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Sentencias del Tribunal Constitucional 290/2000 y 292/2000).

De este modo, esta referencia a la informática en el texto constitucional de 1978 constituyó un innegable aldabonazo para otorgar trascendencia constitucional a la necesaria protección del ser humano frente a los riegos que sobre él –y, particularmente, sobre el disfrute de algunos de sus derechos fundamentales– cernían los avances tecnológicos ligados a la incipiente y primaria informatización (y ahora a las tecnologías digitales). Pero el derecho fundamental a la protección de datos no agota la necesidad de establecer un nuevo marco de protección de los ciudadanos en la era digital. Y es que, como acertadamente ha subrayado Rallo Lombarte (2020:107), «este manto protector [de la protección de datos] parece no dar más de sí

para cubrir y amparar otras muchas amenazas y riesgos que operan, al margen de la información personal, en la realidad digital sobre derechos y libertades individuales». Los derechos vinculados a la protección de datos personales no satisfacen las demandas presentes en la sociedad digital. Son muchos los ámbitos personales (libertad de expresión, comercio electrónico, sistema educativo, relaciones laborales, etc.) o colectivos (ejercicio de derechos y libertades públicas, prestaciones de servicios, etc.) en los que la necesidad de garantizar derechos digitales resulta acuciante.

En efecto, resulta ineludible la necesidad de reconocer nuevos derechos digitales tanto en el ámbito constitucional como legal. La tecnología constituye una realidad que nos envuelve y que condiciona nuestros comportamientos más cotidianos. Internet es un entorno omnipresente y omnilocuente. La transformación digital de nuestra sociedad es un proceso en constante desarrollo. La era digital exige del Derecho una nueva generación de derechos. Derechos asentados conceptualmente sobre un soporte virtual, no analógico, donde el cuerpo se volatiliza para dar paso a una estructura distinta de derechos que han de buscar la seguridad de la persona sobre el tratamiento de los datos y la arquitectura matemática de los algoritmos. No es algo inédito. Todas las metamorfosis de los derechos lo han sido siempre para dar solución al reto de responder a lo que las sociedades jurídicamente organizadas consideran indispensable para ordenar la convivencia colectiva. Como su historia nos enseña, los derechos nunca han sido adquiridos de una vez por todas. De ahí la moda de las «generaciones de derechos» o, más recientemente, de otras sugestivas construcciones académicas como la propuesta por Somek (2014:244).

Internet y ahora las tecnologías emergentes como la robótica y la inteligencia artificial, el Internet de las Cosas, el *big data* o las tecnologías desintermediadoras (así, *blockchain* o las tecnologías de registro distribuido o DLT) –del mismo modo que también el desarrollo de la biociencia y la genética–, entre otras, son asimismo asuntos de carácter político en los que las repercusiones jurídicas son de gran relevancia (Barrio Andrés, 2020c). De hecho, su impacto en la sociedad y en la economía, así como sus implicaciones éticas son de tal calado que se han convertido en una de las prioridades de las agendas públicas nacionales, de las instituciones europeas e internacionales.

Como no podía ser de otra manera, los cambios que comporta la era digital repercuten de modo particular en la esfera de los derechos y libertades individuales. Tras el desarrollo y consolidación de cuatro generaciones de derechos, hoy asistimos a la más que probable necesidad de reivindicar una subsiguiente «quinta generación» (5G) a fin de dar respuesta a las situaciones en las que los usuarios del ciberespacio se ven involucrados, aunque, como hemos advertido en otro lugar (Barrio Andrés, 2021:32), en la mayor parte de los casos es suficiente con adaptar los derechos ya vigentes reconocidos en los textos constitucionales.

De este modo, es necesario revisar los marcos jurídicos que desarrollan y protegen los derechos de los ciudadanos y disciplinan el diseño de políticas públicas, poner fin a lagunas y fijar condiciones básicas que permitan la transformación digital ordenada y eficiente, potenciando a la vez la innovación tecnológica y el libre ejercicio de los derechos de las personas.

Todo ello aparece englobado bajo la imprecisa denominación de «derechos digitales», que comprende no solo la actualización de derechos tradicionales para identificar nuevas facultades en el marco del ciberespacio (por ejemplo, el llamado derecho al olvido dentro del derecho fundamental a la protección de datos como lo ha admitido la Sentencia del Tribunal Constitucional 58/2018, de 4 de junio), sino también reconocer nuevos derechos fundamentales *stricto sensu* en los textos constitucionales, como serían esencialmente el caso del acceso universal a Internet y la ciberseguridad, así como un derecho fundamental a la verdad para luchar contra las noticias falsas (*fake news*) o un derecho a la conciliación familiar y laboral. Ahora bien, a la hora de encajar los derechos digitales en el marco constitucional vigente las opiniones son diversas y se plantea incluso la necesidad de que este sea actualizado con una reforma expresa de la Constitución Española de 1978.

La cuestión no es meramente académica o profesoral, sino que tiene consecuencias jurídicas muy precisas.

En España los derechos fundamentales son aquellos que están declarados en una Constitución provista de plena fuerza normativa y susceptible de ser aplicada en sede jurisdiccional (art. 9 CE), por lo que se trata de derechos de rango constitucional, no simplemente

legal. Tales derechos están proclamados en el Título I de la Constitución Española, aunque existen algunos preceptos en otras partes del texto constitucional que también reconocen derechos (*v. gr*., art. 3 CE). Hecha esta salvedad[2], puede afirmarse la equiparación entre derechos fundamentales y Título I de la Constitución.

Así, una de sus consecuencias principales es la vinculación inmediata de los poderes públicos a los derechos fundamentales. Es un efecto del carácter auténticamente normativo –y no simplemente programático– de la Constitución. De este modo, los derechos fundamentales tienen la fuerza propia de la norma que los proclama, por lo que están investidos de supremacía constitucional. Los derechos fundamentales operan incluso frente al legislador, limitando su libertad de configuración del ordenamiento jurídico. Los derechos fundamentales son, por tanto, un límite a la regla democrática de la decisión parlamentaria por mayoría.

Sin embargo, los debates y estudios no siempre deslindan bien las muy diferentes consecuencias jurídicas de tener un rango constitucional o simplemente legal, en cuyo caso los derechos digitales no disfrutarían de estas garantías reforzadas. Nosotros consideramos que la reforma expresa de la Constitución es la vía preferente para actualizar la misma a la era digital y constitucionalizar una nueva generación de derechos fundamentales, de carácter sustantivo o prestacional, así como reconocer alguna nueva facultad a los derechos fundamentales ya previstos. El rango privativo de los derechos fundamentales hace de ellos un elemento que implica un orden político e institucional que tiene la capacidad de desarrollarse *iuxta propia principia*, acotando no solo el marco dentro del que pueden legítimamente actuar los diferentes poderes del Estado, sino indicando además la dirección del cambio.

Al haber optado el legislador por su introducción, algo atropellada, en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección

[2] No obstante, esta equiparación debe ser matizada en un doble sentido. En primer lugar, la Constitución de 1978 no prevé un régimen jurídico uniforme para todos los derechos fundamentales, sino que el art. 53 CE, que diseña el sistema de sus garantías, crea tres grupos distintos. En segundo lugar, no todos los preceptos del Título I declaran derechos subjetivos, sino que también este alberga preceptos que imponen deberes a los ciudadanos y que garantizan la existencia de instituciones, sin olvidar incluso que los derechos fundamentales propiamente dichos también se hacen valer a veces como valores objetivos.

de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD en lo sucesivo), se plantea la relevante cuestión de su eficacia real y sus garantías, que hemos examinado individualmente en otra obra (Barrio Andrés, 2021:37). No sin razón, destacaba el maestro Pérez Serrano (1984:587) cómo un derecho vale jurídicamente lo que valen sus garantías. De ahí la necesidad de que se establezcan al más alto nivel mecanismos jurídicos que aseguren la efectividad de los derechos, y para los derechos fundamentales así lo realiza el art. 53 CE. No obstante, muchos de los «nuevos» derechos de este Título X de la LOPDGDD son únicamente declaraciones programáticas o promocionales.

Una vez sentado lo anterior, en el próximo epígrafe examinaremos brevemente el contenido del Título X.

III. Contenido del título x de la ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales

Según el preámbulo de la nueva LOPDGDD de 2018, este título obedece a la necesidad de «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», todo ello en tanto «una deseable futura reforma de la Constitución» no incluya «la actualización de la Constitución a la era digital y, específicamente, eleve a rango constitucional una nueva generación de derechos digitales».

En definitiva, el legislador recuerda que la Constitución Española de 1978 fue pionera en la constitucionalización de garantías frente a los riesgos que acompañaba la revolución tecnológica emergente, entonces centrada en la informática. Y la sintética referencia del art. 18.4 CE amparó después la consagración de un derecho fundamental autónomo a la protección de datos personales por parte del Tribunal Constitucional. Pero el reconocimiento europeo o constitucional del derecho fundamental a la protección de datos no agota la necesidad de establecer un nuevo marco de protección de los ciudadanos en la era

digital. Y el art. 18.4 CE ya no da más de sí, por lo que, y en espera de una reforma del texto constitucional, la LOPDGDD ha acometido el mandato adoptado por el Congreso de los Diputados al aprobar, el 7 de abril de 2017, la proposición no de ley propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista para la protección de los derechos digitales.

Concretamente, el Título X de la LOPDGDD regula los derechos y libertades predicables al entorno de Internet como la neutralidad de la Red y el acceso universal o los derechos a la seguridad y educación digital, así como los derechos al olvido en búsquedas de Internet o redes sociales y análogas, a la portabilidad en redes sociales y equivalentes y al testamento digital. Ocupa un lugar relevante el reconocimiento del derecho a la desconexión digital en el marco del derecho a la intimidad, en el uso de dispositivos digitales, en el ámbito laboral y la protección de los menores en Internet. Finalmente, resulta destacable la garantía de la libertad de expresión y el derecho a la aclaración de informaciones en medios de comunicación digitales.

Son muchas las cuestiones problemáticas que plantean los contenidos del título, cuyo análisis detallado hemos realizado en otro lugar (Barrio Andrés, 2021:39 y ss.). Por razones de espacio, aquí únicamente podemos dar cuenta de las principales novedades incorporadas, que agruparemos en cinco bloques.

1. Derechos generales de los ciudadanos en Internet

El artículo 79 de la LOPDGDD abre la regulación con la rúbrica «De los derechos en la Era digital», e indica que los derechos y libertades de la Constitución y de los Tratados y Convenios Internacionales de los que España sea parte son plenamente aplicables en Internet, siendo obligación de los prestadores de servicios de la sociedad de la información garantizar su aplicación.

El artículo 80 de la LOPDGDD regula el derecho a la neutralidad de Internet, que obliga a los proveedores de servicios de Internet –o prestadores de servicios de la sociedad de la información– a proporcionar una oferta transparente de servicios sin discriminación por motivos técnicos o económicos.

El artículo 81 de la LOPDGDD incorpora el derecho de acceso universal a Internet, que garantiza su acceso a todos los ciudadanos por igual, asequible, de calidad y no discriminatorio.

El artículo 82 de la LOPDGDD contempla el derecho a la seguridad digital, indicando que los usuarios tienen derecho a la seguridad de las comunicaciones que transmitan y reciban a través de Internet. Y se introduce la obligación, a cargo de los proveedores de servicios de Internet, de informar a los usuarios de sus derechos (se entiende que a este respecto, aunque no se aclara más).

El artículo 96 de la LOPDGDD incorpora, bajo la inexacta rúbrica del «derecho al testamento digital», una serie de reglas que habilitan el acceso *post mortem* a los contenidos digitales sobre la persona fallecida, así como la posibilidad de que herederos, familiares o personas vinculadas por una relación de hecho puedan dar directrices sobre la utilización, destino o supresión de los mismos. Y remite al desarrollo reglamentario «los requisitos y condiciones para acreditar la validez y vigencia de los mandatos e instrucciones y, en su caso, el registro de los mismos».

Por último, el artículo 97 de la LOPDGDD recoge una serie de políticas públicas de impulso de estos derechos por parte de las Administraciones Públicas, estatal y autonómicas, con el objetivo de superar las brechas digitales, garantizar el acceso a Internet a todos los ciudadanos, impulsar la existencia de espacios de conexión de acceso público y fomentar las medidas educativas. Se plasmarán fundamentalmente en un «Plan de Acceso a Internet» y un «Plan de actuación».

2. Derechos específicos relacionados con los menores

El artículo 83 de la LOPDGDD se ocupa del importante derecho a la educación digital, que garantiza la inserción del alumno en la sociedad digital y un aprendizaje de un uso seguro de los medios y servicios digitales, y respetuoso con «la dignidad humana, los valores constitucionales, los derechos fundamentales y, particularmente con el respeto y la garantía de la intimidad personal y familiar y la protección de datos personales». Para ello se deberá diseñar un bloque de asignaturas que mejore la competencia digital del alumnado en toda su etapa educativa, debiéndose formar por igual al profesorado. Asimismo, las Administraciones públicas incorporarán a los temarios de las pruebas de acceso a los cuerpos superiores y a aquellos en que habitualmente se desempeñen funciones que impliquen el acceso a datos personales materias relacionadas con la garantía de los derechos digitales.

La protección de menores es otro de los aspectos objeto de regulación (art. 84 LOPDGDD), instaurándose que padres, madres, tutores, curadores o representantes legales procurarán un uso equilibrado y responsable de los dispositivos digitales a fin de garantizar el adecuado desarrollo de su personalidad, preservar su dignidad y derechos fundamentales. En el caso de que se difundan o publiquen imágenes en redes sociales u otros servicios de la sociedad de la información que lesionen derechos fundamentales del menor, deberá intervenir el Ministerio Fiscal a fin de adoptar las medidas, cautelares y de protección, recogidas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

Del mismo modo, la protección de datos de los menores en Internet viene regulada en el artículo 92 de la LOPDGDD, donde se impone la obligación de los centros educativos, y de cualquier persona física o jurídica que desarrolle actividades educativas, de garantizar la protección del interés superior del menor en la publicación de sus datos personales en Internet. Cuando dicha publicación o difusión fuera a tener lugar a través de redes sociales o servicios equivalentes, «deberán contar con el consentimiento del menor o sus representantes legales» conforme a lo prescrito en el art. 7 LOPDGDD.

3. Derechos relacionados con el ámbito laboral y empleo público

Se trata de una de las novedades de mayor calado y además viene completada con reformas en el Estatuto de los Trabajadores y en el Estatuto Básico del Empleado Público, en sus respectivos textos refundidos (disposiciones finales 13ª y 14ª de la LOPDGDD).

En el artículo 87 de la LOPDGDD se regula el derecho a la intimidad y uso de dispositivos digitales, que reconoce la protección a la intimidad respecto de estos dispositivos puestos a disposición por el empresario o Administración pública, indicando que el acceso a su contenido solo puede servir para controlar el cumplimiento de las obligaciones laborales. Los empleadores deberán establecer criterios de utilización de los mismos, incluyendo la especificación de los usos autorizados y, en su caso, «la determinación de los períodos en que los dispositivos podrán utilizarse para fines privados», en cuya elaboración deberán participar los representantes de los trabajadores.

El artículo 88 de la LOPDGDD prevé el derecho a la desconexión digital, a fin de garantizar el tiempo de descanso, los permisos y las vacaciones. Al igual que ocurre con el anterior, el empleador deberá regular una política interna dirigida a todos los trabajadores para establecer garantías respecto a este derecho y de sensibilización sobre el uso razonable de las herramientas tecnológicas, previa audiencia de los representantes de los trabajadores. Dicha política incluirá a los puestos directivos y prestará especial atención a los supuestos de realización total o parcial del trabajo a distancia así como al teletrabajo.

El artículo 89 de la LOPDGDD versa sobre el derecho a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y de grabación de sonidos en el lugar de trabajo, tema ya abordado por la jurisprudencia, en el que se establece la posibilidad por parte del empleador de tratar imágenes obtenidas por cámaras solo para el ejercicio de las funciones de control, debiéndose informar a los trabajadores con carácter previo a su instalación. La previa información a los trabajadores y, en su caso, a sus representantes debe ser «expresa, clara y concisa». El precepto también reglamenta el descubrimiento casual de la comisión flagrante de un acto ilícito por los empleados, en cuyo caso «se entenderá cumplido el deber de informar cuando existiese al menos el dispositivo al que se refiere el art. 22.4 de esta ley orgánica», es decir, un dispositivo informativo en lugar suficientemente visible identificando, al menos, la existencia del tratamiento, la identidad del responsable y la posibilidad de ejercitar los derechos previstos en los artículos 15 a 22 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos o RGPD en lo sucesivo). Y únicamente se admite la utilización de sistemas de grabación de sonidos en el lugar de trabajo en caso de riesgos relevantes para la seguridad de las instalaciones, bienes y personas derivados de la actividad que se desarrolle en el centro de trabajo, respetando los principios de proporcionalidad e intervención mínima.

El artículo 90 de la LOPDGDD garantiza el derecho a la intimidad ante la utilización de sistemas de geolocalización en el ámbito laboral y de las Administraciones, habilitando el tratamiento de los

datos así obtenidos solo para el ejercicio de las funciones de control de los trabajadores o los empleados públicos previstas en su marco legal y con los límites inherentes al mismo, y previa información «expresa, clara e inequívoca» a los empleados y, en su caso, a sus representantes.

Como cierre a estas previsiones para el ámbito laboral, el artículo 91 de la LOPDGDD, bajo la rúbrica de derechos digitales en la negociación colectiva, permite que los convenios colectivos puedan añadir garantías adicionales a las anteriormente expuestas.

4. Derechos relacionados con los medios de comunicación digitales

El artículo 85 de la LOPDGDD se ocupa del derecho de rectificación en Internet: el primer apartado del precepto afirma la libertad de expresión en la Red, estableciendo en el segundo la incorporación, por parte de los prestadores de servicios de la sociedad de la información y redes sociales, de «protocolos» para facilitar el acceso al ejercicio del derecho de rectificación ante la difusión de contenidos que lesionen el honor, la intimidad personal y familiar en Internet y el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz. En el caso de que se deba atender a la solicitud de rectificación, publicarán un «aviso aclaratorio» que ponga de manifiesto la realidad de la publicación junto con la original.

El artículo 86 de la LOPDGDD consagra el derecho a la actualización de informaciones en medios de comunicación digitales, estableciendo la posibilidad del individuo de solicitar de forma motivada una actualización respecto a la situación actual de la noticia publicada por el medio digital «cuando la información contenida en la noticia original no refleje su situación actual como consecuencia de circunstancias que hubieran tenido lugar después de la publicación, causándole un perjuicio» y, en particular, cuando las informaciones originales se refieran a actuaciones policiales o judiciales que se hayan visto afectadas en beneficio del interesado por una decisión judicial posterior.

5. Derecho al olvido en Internet

Los artículos 93 y 94 de la LOPDGDD tratan el llamado derecho al olvido, que es una de las novedades más llamativas de este título, pues reconoce dos modalidades específicas del derecho de supresión regulado en los artículos 17 del RGPD y 15 de la LOP-

DGDD. La regulación distingue dos supuestos, según se trate de las búsquedas en Internet o de redes sociales y servicios equivalentes.

Respecto del primero, el artículo 93 de la LOPDGDD establece que toda persona tiene derecho a que los motores de búsqueda de Internet eliminen de las listas de resultados, a partir de su nombre, los enlaces que muestren información inadecuada, inexacta, no pertinente, no actualizada u obsoleta, teniendo en cuenta los fines para los que fueren recogidos, el tiempo transcurrido y otros límites recogidos en la ley.

En el segundo supuesto, el artículo 94 de la LOPDGDD reconoce el derecho de toda persona a que sean suprimidos, a su simple solicitud, los datos personales publicado en las redes sociales, ya los hubiera facilitado ella misma, ya hubiesen sido facilitados por terceros, pero en este caso «cuando fuesen inadecuados, inexactos, no pertinentes, no actualizados o excesivos o hubieren devenido como tales por el transcurso del tiempo», o cuando las «circunstancias personales que en su caso invocase el afectado evidenciasen la prevalencia de sus derechos sobre el mantenimiento de los datos por el servicio».

6. Derecho a la portabilidad en las redes sociales

Se trata del reconocimiento de una modalidad específica del derecho a la portabilidad de los datos que le incumban y que haya facilitado a un responsable de tratamiento, regulado en el artículo 20 del RGPD.

En este ámbito, dichos usuarios «tendrán derecho a recibir y transmitir los contenidos que hubieran facilitado a los prestadores de dichos servicios», así como a que tales prestadores «los transmitan directamente a otro prestador designado por el usuario, siempre que sea técnicamente posible».

***

El Título X de la LOPDGDD es una de las grandes novedades de la señalada Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, hasta el punto de haber modificado el propio título de la misma.

Ahora bien, y como hemos desarrollado *in extenso* en otro lugar, adolece de una buena técnica normativa, y determinados conte-

nidos son una reiteración de otros mandatos ya en vigor en diferentes normas del ordenamiento jurídico. De hecho, a veces únicamente reconoce derechos «inespecíficos» o normas promocionales o programáticas, que no disponen de garantías específicas. Pero, en todo caso, se trata de un buen punto de partida para abordar la actualización de nuestros derechos a la era digital y cuya adopción ha constituido una novedad de gran calado respecto de la obsoleta regulación nacional.

Profundizando en esta línea, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital constituyó el 15 de junio de 2020 un Grupo de Expertos[3] con el objetivo de proponer una Carta de Derechos Digitales, y al cual tengo el honor de pertenecer. El objetivo primario del documento no es otro que brindar a nuestra sociedad una Carta de Derechos Digitales necesarios en el mundo de la transformación digital, que verá la luz a mediados de 2021, una vez que este artículo haya sido publicado.

De este modo, el siguiente paso en la materia lo constituye la Carta de Derechos Digitales de España, cuyo estudio realizaremos en el próximo epígrafe.

IV. La carta de derechos digitales de españa

El objetivo de la Carta no es el de elaborar un proyecto de norma jurídica (algo que ha decepcionado a no pocos estudiosos de los derechos digitales) sino el de redactar un documento que pueda servir de referencia para una futura norma que regule los derechos digitales, partiendo de la base de que en principio sería muy conveniente una reforma de la Constitución de 1978, aunque es verdad que actualmente los derechos fundamentales también se encuentran protegidos en el entorno digital.

Ahora bien, la Carta puede cumplir finalidades adicionales a la de convertirse en un documento prelegislativo. Por ejemplo, puede servir para el fomento activo por los poderes públicos de códigos de conducta inspirados en los principios del texto, podría ser un útil instrumento interpretativo de algunos conceptos difusos en la legislación vigente, y asimismo constituye el inicio de un debate sobre

[3] *Cfr*. https://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750bd56a0b0240e026041a0/?vgnextoid=03cc44043bcb2710VgnVCM1000001d04140aRCRD

nuevos derechos digitales no positivizados hasta la fecha y la forma en que deberían modularse.

La futura Carta busca anclar los derechos digitales en una concepción actualizada y funcional a nuestro tiempo. El marco de los derechos digitales no puede ser exclusivamente un espacio de limitación al Estado, debe también considerar la acción de los sujetos privados y disciplinar los derechos, deberes y obligaciones de la industria. Y debe hacerlo de un modo armónico que descarte de raíz concepciones maniqueas, que contribuya a un desarrollo sostenible y que oriente a los sectores público y privado hacia una transformación digital de nuestro mundo. En este enfoque, el documento se enmarca en el deber de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Y, simultáneamente, asegurar que la democracia, la transparencia y la libre competencia se sigan desplegando en la era digital.

La Carta de Derechos Digitales, por tanto, no pretende ahora tener naturaleza normativa sino la de un documento que abre la vía a futuras reformas e incluso a la adopción de una verdadera carta-norma sobre derechos digitales. Es decir, quiere pavimentar el camino hacia reformas legales e incluso constitucionales. En este sentido, la elaboración de la Carta se produce en un momento en el que, desde distintas instancias nacionales, europeas e internacionales, se está llevando a cabo un proceso de reconocimiento y fortalecimiento de los principios que deben guiar la actuación de los poderes públicos y las empresas en la transformación digital y, en particular, en el uso de la inteligencia artificial y de definición de los derechos que deben reconocerse para garantizar adecuadamente la protección de la ciudadanía ante el uso generalizado de las tecnologías y, en concreto, de las tecnologías disruptivas, en el marco de la transformación digital.

Recogiendo esta última preocupación, y como expresa el informe del precitado Grupo de Expertos, si bien el concepto de «derechos digitales» posee una fuerza descriptiva intrínseca, es necesario subrayar que la transformación digital permea el conjunto de nuestras realidades y dimensiones, de la política a la sociedad, del individuo

a la comunidad, y traspasa fronteras. Por ello, resulta indispensable subrayar esta naturaleza adjetiva de lo digital y entender que sus repercusiones positivas o negativas afectan prácticamente a todo el catálogo de derechos de la Constitución Española de 1978, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y las distintas declaraciones y convenios internacionales de derechos. Además, dichas repercusiones pueden ser la génesis de nuevos derechos hoy sencillamente inconcebibles.

Con carácter general, las cartas de derechos digitales previas han desplegado sus efectos en el plano del debate público y de los movimientos sociales, se han incorporado a declaraciones parlamentarias y de organizaciones internacionales pero no han ganado normatividad, o desarrollos legislativos específicos, con excepciones como el Título X de la LOPDGDD que hemos estudiado páginas atrás.

Sin desmerecer su intrínseco valor como horizonte a alcanzar, las cartas de derechos afrontan un recorrido complejo para su incorporación a textos normativos que hemos analizado en el citado Grupo de Expertos constituido el 15 de junio de 2020. Por una parte, desde el punto de vista procedimental, los procedimientos [agravados] de reforma constitucional en materia de derechos suelen ser de una enorme complejidad en todos los ordenamientos jurídicos. Además, requieren afrontar exigencias adicionales. En el plano técnico-jurídico resulta esencial una nítida caracterización. Muchos de los derechos digitales derivan o son concreción de derechos fundamentales en el entorno digital, de modo que puede determinarse su conexión con el contenido del derecho matriz. Por ello, la afirmación de nuevos derechos requiere que los operadores jurídicos puedan determinar su contenido esencial. Es decir, no basta con revindicar una rúbrica, sino que hay que identificar ese conjunto de facultades que lo hacen reconocible o cuya limitación los vaciaría de contenido (Informe Grupo de Expertos, 2021). Incluso en este caso, la plasmación de un derecho fundamental en un texto constitucional requiere de un altísimo nivel de consenso político y social, y puede verse fuertemente condicionada debido a las mayorías parlamentarias. Sin embargo, ello no significa una renuncia a su plasmación constitucional.

Por otra parte, nuestros sistemas jurídicos contemporáneos se caracterizan por su armonización con ordenamientos supranacio-

nales. Este fenómeno es particularmente significativo en el ámbito de la Unión Europea. La normatividad de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha consolidado una posición jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la que la lectura de la Constitución nacional debe hacerse en clave europea al ejecutar o desarrollar el derecho de la Unión. Por tanto, una Carta Nacional de Derechos Digitales debe proyectarse, necesaria y adicionalmente, hacia las Instituciones de la Unión de modo propositivo para alcanzar una normatividad efectiva que no prescinda del acervo jurídico europeo. En el plano de los derechos fundamentales, este acervo alcanza tanto a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea como al Convenio de Roma, de 4 de noviembre de 1950, para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

En tercer lugar, en muchos de los casos, los que podrían calificarse como «nuevos» derechos digitales pueden encontrar anclaje en nuestra Constitución de 1978 y adquirir eficacia mediante su configuración legislativa o, incluso, jurisprudencial. En este sentido, y atendiendo a una interpretación progresiva vinculada al tiempo en el que las normas deben ser aplicadas (art. 3.1 Código Civil), puede identificarse una cobertura general en el artículo 18.4 de la Constitución Española, ya examinado. Así, la ley no solo limitaría el uso de la informática para garantizar el pleno ejercicio de los derechos, sino que modularía la transformación digital desde una doble aproximación centrada tanto en la garantía como en la función promocional de los derechos. Por otra parte, como señaló el anterior Informe del Grupo de Expertos sobre Derechos Digitales de los Ciudadanos de 2018, la interpretación de los derechos fundamentales, y la propia apertura constitucional a la interpretación por la vía del art. 10.2 CE, abre la puerta a una interpretación progresiva de los derechos, además de las previsiones de desarrollo y adaptación que la propia norma fundamental ofrece. En esta estrategia, las repercusiones de la transformación digital en los derechos, principios y valores constitucionales vigentes, podrían ser abordadas de modo eficiente por una ley orgánica *ad hoc* en cuanto concreción o desarrollo en un entorno digital de derechos que la exigen. Ello «permitiría definir un marco normativo funcional al despliegue de las necesarias políticas públicas

que guíen una transformación digital centrada en las personas, en la garantía de los derechos, orientada al bien público, y con potencial para el cambio social, económico y cultural».

En otro orden de cosas, el nuevo Grupo de Expertos ha subrayado cómo es necesario anclar los derechos digitales en una concepción actualizada y funcional a nuestro tiempo. El marco de los derechos digitales no puede ser exclusivamente un espacio de limitación al poder, debe también considerar la acción de los sujetos privados y disciplinar los derechos, deberes y obligaciones de la industria. Y debe hacerlo «de un modo armónico que descarte de raíz concepciones maniqueas, que contribuya a un desarrollo sostenible, favorezca un trato igualitario, y que oriente a los sectores público y privado hacia una transformación digital de nuestro mundo».

Pero una óptica limitadora resultaría también insuficiente y desacertada. Es necesario, bien al contrario, «desarrollar un esfuerzo dirigido a identificar las oportunidades que ofrece la transformación digital para la mejora de la calidad de vida de las personas, para el desarrollo sostenible, para nuestra salud, para el despliegue de políticas públicas basadas en datos y el uso de éstos para el bien común, o para la profundización en la participación democrática y la rendición de cuentas, entre otras muchas posibilidades».

La evolución de los derechos a través de las distintas generaciones no solo implicó el nacimiento de categorías específicas definidas por la naturaleza del bien jurídico y de la necesidad humana que se requería satisfacer. Implicó también una interpretación o redefinición de los derechos preexistentes a la luz de cada nueva generación. En este enfoque, los resultados de la iniciativa de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital se enmarcan en el deber de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo, y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social; y, simultáneamente, asegurar que la democracia, la transparencia y la libre competencia se garanticen en los entornos digitales.

Por todo ello, el objetivo de la Carta es descriptivo, prospectivo y prescriptivo. Descriptivo de los contextos y escenarios digitales determinantes de conflictos, inesperados a veces, entre los derechos, valores y bienes de siempre, pero que exigen nueva ponderación; esa mera descripción ayuda a visualizar y tomar conciencia del impacto y consecuencias de los entornos y espacios digitales. Prospectivo, al anticipar futuros escenarios que pueden ya predecirse. Prescriptivo, al revalidar y legitimar los principios, técnicas y políticas que, desde la cultura misma de los derechos fundamentales, deberían aplicarse en los entornos y espacios digitales presentes y futuros.

La Carta, que pone en el centro axiológico de sus reglas la dignidad humana (I.4) y la protección de los derechos colectivos e individuales de las personas, reconoce como derechos los siguientes:

- Derecho a la identidad en el entorno digital.
- Derecho a la ciberseguridad.
- Derecho de acceso a Internet.
- Derecho al pseudonimato.
- Derecho a no ser localizado y perfilado.
- Derecho a la igualdad y a la no discriminación en el entorno digital.
- Derecho a la protección de datos.
- Protección de menores en el entorno digital.
- Protección de personas con discapacidad en el entorno digital.
- Protección de las personas mayores en el entorno digital.
- Libertad de expresión y libertad de información.
- Derecho a la participación política por medios digitales.
- Derecho a la educación digital.
- Derechos digitales de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones públicas.
- Derechos en el ámbito laboral.
- La empresa en el entorno digital.
- Derecho de acceso a datos con fines de investigación científica, innovación y desarrollo.
- Derecho a un desarrollo tecnológico y a un entorno digital sostenible.
- Derecho a la protección de la salud en el entorno digital.
- Derecho de acceso a la cultura en el entorno digital.
- Derechos ante la inteligencia artificial y la neurociencia.
- Garantía de los derechos en los entornos digitales.

A partir de ahora, corresponde al Gobierno y al Parlamento de España llevar a cabo las reformas normativas y políticas públicas que estime convenientes para profundizar en la garantía efectiva de los derechos fundamentales en el mundo virtual, adaptándolos a las singularidades de la era digital.

V. Próximos pasos y conclusión

El paso siguiente en la evolución de los derechos digitales es el de reforzar sus garantías jurídicas.

En los Estados contemporáneos, hoy se ha superado la vieja distinción, propia del liberalismo decimonónico, entre Estados que constitucionalizaban o no los derechos y libertades. Ahora se pone el acento en el sistema de garantías, es decir, en la protección que se otorga a esos derechos y libertades.

Ya el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 puso de manifiesto cómo de nada vale el reconocimiento de un catálogo de derechos si no se completa con una serie de instrumentos que aseguren su eficacia.

Por esta razón, todos los derechos fundamentales establecidos en las Constituciones requieren de legislación de ejecución que disponga sus garantías, si éstas no han sido constitucionalmente previstas, en correspondencia con los derechos garantizados. Por ejemplo, piénsese tanto en un derecho fundamental como el derecho a la vida (art. 15 CE), o una manifestación de aquel como el *habeas corpus* en el derecho a la libertad personal (art. 17.4 CE) o bien un derecho social como el derecho a la salud (art. 43 CE). A falta de la prohibición penal del homicidio o de la garantía procesal de la libertad personal o de una legislación social en materia de asistencia sanitaria –es decir, en ausencia de garantías fuertes– tales derechos son destinados a permanecer en el papel.

En consecuencia, el reconocimiento de los nuevos derechos digitales debe ir acompañado, necesariamente, del refuerzo de sus garantías so pena de incurrir en su inefectividad que, a la postre, pueda devenir incluso en factor de ilegitimidad constitucional. De hecho, conforme señala el profesor Ferrajoli (Ferrajoli, 2016:25), el grado de legitimidad del ordenamiento jurídico de una democracia

constitucional se puede identificar con el grado de efectividad de las garantías de los derechos constitucionalmente establecidos; e identificar la ilegitimidad con sus violaciones o –peor– con su laguna.

De todas las posibles garantías (autorregulación, reforzamiento de las funciones de tutela de derechos o parajurisdiccionales de la Administración, reformas en las leyes procesales, medidas de formación de los operadores jurídicos…) a mi juicio la solución más adecuada es el reforzamiento de las garantías judiciales siguiendo una de estas dos alternativas: bien crear un órgano jurisdiccional especializado en la materia, bien apostar por un nuevo orden jurisdiccional para los asuntos digitales.

Con carácter previo, debemos recordar que, según una definición clásica de Montesquieu, la función jurisdiccional[4], que desarrollan los jueces y tribunales integrantes del Poder Judicial, consiste en aplicar a los casos concretos sometidos a los tribunales las reglas abstractas formuladas en las normas jurídicas. De este modo, las decisiones judiciales tienen una eficacia final o soberana. Cada una de ellas resuelve el conflicto que se ha suscitado entre las partes de forma definitiva y soberana, porque la decisión del juez solo podrá ser controlada, dentro del propio Poder Judicial, por otro juez superior, y siempre que se sigan las reglas que disciplinan los recursos contra las resoluciones judiciales. Las resoluciones judiciales son, además, vinculantes para las partes y terceros, respondiendo de su eficacia no solo la policía judicial sino todo el aparato coactivo del Estado.

De este modo, un Poder Judicial independiente es la garantía esencial del Estado democrático de Derecho, pues únicamente a través de él se garantizan los derechos de los ciudadanos –artículo 24 de la Constitución– y se ofrece seguridad jurídica y las garantías imprescindibles para una convivencia democrática. Y todo el entramado de

[4] Bien es verdad que la doctrina ha destacado el carácter anfibológico del término «jurisdicción» y las consiguientes dificultades para sistematizar sus distintas acepciones. En una síntesis muy apretada, baste señalar que, desde un punto de vista estático o constitucional, la jurisdicción se presenta como una potestad que corresponde exclusivamente al Estado, el cual delega su ejercicio atribuyendo su titularidad, de forma permanente e irrevocable, a los órganos jurisdiccionales; y, desde el punto de vista dinámico o procesal, se traduce en una función jurisdiccional dirigida a la satisfacción de intereses jurídicos socialmente relevantes llevada a cabo por los órganos legalmente determinados e independientes a través de la vía legalmente preestablecida, el proceso.

la Constitución Española de 1978 descansa en la existencia de un juez o tribunal predeterminado por la ley al que todos pueden acudir como mecanismo de protección del sistema. Esta garantía constituye el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que asegura el artículo 24.1 de la Constitución, por lo que la garantía judicial es, de acuerdo con la Constitución y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la vía preferente de protección y tutela de todos los derechos, tanto analógicos como digitales.

Es decir, en un Estado de Derecho la tutela efectiva de los derechos y de los intereses de los ciudadanos se lleva a cabo mediante el ejercicio de la potestad jurisdiccional por los juzgados y tribunales integrantes del Poder Judicial. Como bien precisa Rodríguez-Zapata, «existe jurisdicción –función esencial y manifestación de la soberanía del Estado– cuando se concede a cualquier persona la facultad de acudir a un órgano jurisdiccional preestablecido por la Ley, ajeno e independiente de las partes, y formular una pretensión que el mismo está llamado a resolver en aplicación o realización del Derecho» (Rodríguez-Zapata, 2019:49). Por todo ello, a fin de realizar plenamente la tutela judicial efectiva en la sociedad digital –que está garantizada al máximo nivel tanto en el Derecho de la Unión Europea como en nuestro Derecho–, en esta dirección caben dos posibilidades de reforma, de menor a mayor calado de la misma.

i) En primer lugar, sería viable la creación de un órgano jurisdiccional único en España con jurisdicción en todo el territorio nacional, constituyendo un tribunal centralizado y especializado para el conocimiento de los asuntos digitales en el ámbito del Derecho privado y del Derecho penal, que operaría tanto en sede de instancia como de apelación. A estos efectos, podría seguirse por ejemplo el modelo de nuestra Audiencia Nacional.

Este nuevo órgano jurisdiccional centralizado se justificaría por la complejidad de las materias digitales, la exigencia de profesionales altamente especializados y la imposibilidad presupuestaria de replicar todos los medios materiales y personales especializados que requieren los asuntos digitales en todos los partidos judiciales de España. Además, y dado que una buena parte de los litigios en la materia afectan a diferentes territorios, se abona esta posibilidad. También existe ya un precedente en nuestro Derecho que respalda esta

modalidad centralizada. Cuando el control jurisdiccional de los actos y resoluciones de la Agencia Española de Protección de Datos fue encomendado a los tribunales superiores de justicia, el resultado fue, en ocasiones, poco congruente. Por el contrario, cuando se atribuyó la competencia a la Audiencia Nacional se ha creado un cuerpo de doctrina muy homogéneo y útil, incluidos los casos en los que la Audiencia ha revocado las resoluciones de la dirección de la Agencia. Y esta experiencia es particularmente importante cuando se trata de garantizar nuevos derechos, así como para facilitar la especialización y los medios adecuados del órgano jurisdiccional.

Como alternativa al órgano centralizado, puede abordarse el establecimiento de juzgados de lo digital en todos los partidos judiciales. En España también contamos con precedentes en esta dirección. Concretamente, por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, se han creado en todos los partidos judiciales los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, que extienden su jurisdicción fundamentalmente en el ámbito penal, pero también en el civil, y junto a la instrucción de los procesos penales por delito de violencia de género y el enjuiciamiento de los delitos señalados en el artículo 87 *ter* de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), se les atribuye también jurisdicción para dar solución y protección jurídica a los intereses y derechos de la mujer que hayan podido ser violados con ocasión de una manifestación de violencia contra ella.

En definitiva, en esta primera línea de reforma la creación expuesta de los órganos se debe a razones de especialidad objetiva, es decir, de la materia sobre la que han de tratar los asuntos, y en España ya contamos con precedentes tanto en un sentido centralizado como descentralizado.

ii) En segundo lugar, es posible crear un nuevo orden jurisdiccional para los asuntos digitales.

Y es que la complejidad del ordenamiento jurídico, y sobre todo la diversidad que existe entre las distintas ramas del mismo, han impulsado tradicionalmente a los legisladores a distinguir dentro de la jurisdicción lo que se viene llamando «órdenes jurisdiccionales» (o «ramas»).

En unos casos son razones atinentes a la naturaleza jurídica de los derechos que se ponen en juego en los procesos las que determinan la creación de órganos jurisdiccionales y justifican la existencia de esos órdenes jurisdiccionales: así sucede en el orden civil, el penal y el contencioso-administrativo; en el primero se ventilan los derechos privados, en el segundo el derecho público de penar del Estado, y en el tercero los derechos e intereses que tienen los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones públicas. En otros casos, como ocurre con el orden jurisdiccional social, han sido razones distintas las que han motivado su creación, pues inicialmente la naturaleza de las normas jurídicas o de los derechos e intereses que se ponen en juego era la misma que la de los derechos privados que se tutelan dentro del orden jurisdiccional civil, por lo que la especialidad venía dada por el ejercicio y el tratamiento procesal de los derechos laborales vinculados al contrato de trabajo, si bien los conflictos laborales, con presencia relevante de normas de Derecho público dado el régimen de seguridad social y las funciones sancionadoras de la Administración laboral, abonaron la creación de este orden jurisdiccional.

Por ello, nuestras leyes dividen la jurisdicción española en cuatro órdenes jurisdiccionales (o ramas): el civil, el penal, el contencioso-administrativo y el social/laboral (art. 9 LOPJ), a lo cual hay que sumar a la jurisdicción militar[5] (art. 3.2 LOPJ) en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio (art. 117.5 CE). Siguen una división de la actividad jurisdiccional de origen romano, que formuló Calístrato con unos órdenes que constituyen el antecedente de los actuales órdenes civil y penal, a los que posteriormente se añadieron los otros dos. Dichos órdenes no son más que simples agrupaciones de tribunales en función de su competencia objetiva. Son absolutamente contingentes, pudiendo existir más o menos órdenes si el legislador en el futuro quisiera modificar esta distribución. Por ejemplo, en otros Estados existe el

[5] Aunque no hay unanimidad en la doctrina, hasta la promulgación de la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, cabía afirmar sin ambages que las únicas jurisdicciones especiales admitidas como tal en España eran la jurisdicción militar y la jurisdicción canónica. Tras la citada ley, esta afirmación debe matizarse, probablemente más adecuadamente como una jurisdicción *híbrida*, especial y ordinaria, pero integrada en la unidad jurisdiccional.

orden jurisdiccional de familia, tributario, el agrario o el de minería, dependiendo de las necesidades de cada país.

Por todo ello, como última opción más de futuro cabría la instauración de un nuevo orden jurisdiccional. Este nuevo orden jurisdiccional de lo digital conocería de las pretensiones relativas a los derechos digitales, bienes y servicios digitales, prestadores de la sociedad de la información, protección de datos, nombres de dominio, ciberdelitos y ciberseguridad, entre otras. También deberá determinarse si se incluyen los conflictos relativos a los derechos digitales en el ámbito laboral. Además, la promulgación de la Directiva (UE) 2019/770 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales puede servir de base para construir el concepto de «asunto digital».

Se trata, por tanto, de una opción sumamente ambiciosa y que en todo caso tendría una realización en un futuro una vez que se consolide el Derecho digital, y siempre a la vista del desarrollo de los derechos en la sociedad digital y de su maduración. Pero no podemos renunciar a potenciar las garantías de los derechos fundamentales. Y es que la ausencia de garantías en el fondo supone la inexistencia de los derechos establecidos. Las tablas de derechos, si no van acompañadas de fuertes garantías jurídicas, no pasan de ser una colección de frases bellas que a nada obligan. Y nuestro Parlamento está llamado a jugar un papel cardinal aquí promulgando legislación para mejorar la protección de los derechos digitales.

Bibliografía

Barrio Andrés, M. (2018a). *Ciberderecho. Bases estructurales, modelos de regulación e instituciones de gobernanza de Internet*. Editorial Tirant lo Blanch.

– (2018b). La nueva actividad regulatoria de la Administración. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1(2018), pp. 7-28.

– (2020a). *Fundamentos del Derecho de Internet*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª edición.

– (2020b). *Internet de las Cosas*. Editorial Reus, 2ª edición.

– (2020c). *Manual de Derecho digital*. Editorial Tirant lo Blanch.

– (2021). *Formación y evolución de los derechos digitales*. Ediciones Jurídicas Olejnik.
– (dir.) (2019). *Legal Tech. La transformación digital de la abogacía*. Editorial Wolters Kluwer.
Berners-Lee, T. (2010). Long live the web: a call for continued open standards and neutrality. *Scientific American*, 303 (6), pp. 80-85.
Bobbio, N. (1991). *El tiempo de los derechos*. Editorial Sistema.
Cámara Lapuente, S. (2020). La propuesta de Carta de Derechos Digitales: reflexiones de Derecho privado y técnica legislativa. *Revista de Derecho Digital e Innovación*, 7.
Castells, M. (2001). *La Galaxia Internet: reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. Plaza & Janés.
Cerrillo I Martínez, A. (2020). El derecho para una inteligencia artificial centrada en el ser humano y al servicio de las instituciones. *IDP: revista de Internet, derecho y política*, 30.
Chaves García, J. R. (2020). Regreso al futuro de las Administraciones Públicas ante la cuarta revolución industrial. *Presupuesto y gasto público*, 100, pp. 11-38.
Corredoira Alfonso, L. y Cotino Hueso, L. (dirs.) (2013). *Libertad de expresión e información en internet. Amenazas y protección de los derechos personales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
De la Sierra, S. (2020). Inteligencia artificial y justicia administrativa: una aproximación desde la teoría del control de la administración pública. *Revista General de Derecho Administrativo*, 53.
Deibert, R. (2020). *Reset: Reclaiming the Internet for Civil Society*. House of Anansi Press.
Díez-Picazo, L. M. (2013). *Sistema de Derechos fundamentales*. Editorial Civitas, 4ª edición.
Donnelly, J. (2013). *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Editorial Cornell University Press.
Dworkin, R. (1995). *Los derechos en serio*. Editorial Ariel.
Fernández-Tresguerres García, A. (2019). *El Derecho Privado europeo en la transformación digital*. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.
Ferrajoli, L. (2016). *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Editorial Trotta.
Frosini, T. E. (2011). Il diritto costituzionale di acceso a internet. *AIC Rivista Telematica Giuridica dell´Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2, pp. 1-17.

García Mexía, P. (2017). *La internet abierta. Retos regulatorios de una red nacida libre*. RDU Ediciones.

García Roca, J. y Fernández Sánchez, P. A. (coords.) (2009). *Integración Europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*. Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Gómez Sánchez, Y. (2018). *Derechos fundamentales*. Editorial Aranzadi.

Harari, Y. N. (2017). *Homo Deus: A Brief History of Tomorrow*. Vintage.

Ishay, M. (2008). *The History of Human Rights*. Editorial University of California Press.

Johnson, D. y Post, D. (1996). Law and borders: the rise of law in cyberspace. *Stanford Law Review*, 48 (5), pp. 1367-1402.

Lasalle, J. M. (2019). *Ciberleviatan*. Arpa editores.

López Calvo, J. (2018). Últimas resoluciones judiciales sobre el "derecho al olvido". Sobre la inalterabilidad de las hemerotecas digitales. *Diario La Ley, Sección Ciberderecho*, 20.

– (coord.) (2019). *La adaptación al nuevo marco de protección de datos tras el RGPD y la LOPDGDD*. Wolters Kluwer.

Lucas Murillo de la Cueva, P. (1993). *Informática y protección de datos personales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Martín Diz, F. (2020). Inteligencia artificial y medios extrajudiciales de resolución de litigios online (ODR): evolución de futuro en tiempos de pandemia global (Covid-19). *Revista LA LEY mediación y arbitraje*, 2.

McLuhan, M. (1972). *La Galaxia Gutenberg. Génesis del "homo typographicus"*. Editorial Aguilar.

Muñoz Pérez, A. F. (2020), La "inteligencia artificial (IA) autónoma" en el órgano de administración. *Revista de Derecho de Sociedades*, 60.

Núñez Zorrilla, M. C. (2019). Menor de edad e inteligencia artificial avanzada. Nuevos desafíos jurídicos, *Actualidad Civil*, 12.

O'Reilly, T. (2007). What Is Web 2.0. Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software. *International Journal of Digital Economics*, 1 (65), pp. 17-37.

Pérez Serrano Jáuregui, N. (1984). *Tratado de derecho político*. Editorial Cívitas.

– (2017). *Obras escogidas de Nicolás Pérez Serrano*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Pinto Fontanillo, J. A. (2020). *El Derecho ante los retos de la inteligencia artificial*. Editorial Edisofer.

Puyol Montero, J. (2019). Los derechos digitales a la neutralidad tecnológica y al acceso universal a internet. *Actualidad administrativa*, 12.

Rallo Lombarte, A. (2014). *El derecho al olvido en internet. Google versus España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
– (2017). De la «libertad informática» a la constitucionalización de nuevos derechos digitales (1978-2018). *Revista de Derecho Político*, 100, pp. 637-667.
– (2020). Una nueva generación de derechos digitales. *Revista de Estudios Políticos*, 187, pp. 101-135.
Recio Gayo, M. (2021). Seguridad digital: ¿derecho o expectativa de derecho? A propósito del Proyecto de Carta de Derechos Digitales. *Revista de Derecho Digital e Innovación*, 7.
Rodríguez-Zapata, J. (2004). ¿Hacia un nuevo «ius commune" mundial?. *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 51.
– (2018). *Teoría y práctica del Derecho constitucional*. Tecnos, 4ª edición.
– (2019). *Fundamentos de lo contencioso-administrativo*. Tecnos.
Sartori, G. (1998). *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Taurus.
Somek, A. (2014). *Cosmopolitan Constitution*. Editorial Oxford University Press.
Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. Public Affairs.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 235-271
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1573

¿EXISTE EL *LOBBY* CIUDADANO? UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

IS THERE A CITIZEN LOBBY? A CASE OF PARTICIPATION IN THE SPANISH CONGRESS

Rafa Rubio Núñez
Doctor en Derecho Constitucional
Profesor Titular
Universidad Complutense de Madrid
https://orcid.org/0000-0001-5074-0371

Luis Marañón Martín
Politólogo
Consultor en Asuntos Públicos y Comunicación Estratégica
https://orcid.org/0000-0003-2536-4559

Miguel Ángel Gonzalo Rozas
Archivero-Bibliotecario de las Cortes Generales
https://orcid.org/0000-0002-9735-6497

Fecha de recepción del artículo: noviembre 2020
Fecha de aceptación y versión final: marzo 2021

RESUMEN

Los Parlamentos en España han ido incorporando mecanismos y formas de participación que abren la toma de decisiones a los ciudadanos. En España existen precedentes de la apertura por parte de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas de procesos de participación ciudadana que son analizados. Durante la crisis de la COVID 19, la Comisión para la Reconstrucción Económica y Social abrió un canal de participación ciudadana en el Congreso de los Diputados de España. El estudio de las aportaciones recibidas y su contenido nos permite establecer una tipología de la participación ciudadana desde la perspectiva del número y el objeto de las propuestas planteadas, así como desde el análisis de la posible eficacia en la labor de influencia, en función de la aplicación o no de técnicas de lobby tradicional. El artículo plantea una metodología profesional de

análisis de todas las aportaciones recibidas para medir la eficacia de la respuesta ciudadana en términos de incidencia política. Se establecen guías y pautas de mejora para futuros procesos participativos.

Palabras clave: grupo de presión, ciudadanía, grupo de interés, lobby, transparencia, Gobierno abierto.

ABSTRACT

During the last years, Parliaments in Spain have been incorporating mechanisms and forms of participation that open up decision-making to citizens. In Spain, there are precedents of the opening by the legislative assemblies of the Autonomous Communities of processes of citizen participation. During the Covid'19 crisis, the Commission for Economic and Social Reconstruction opened a channel for citizen participation in the Spanish Congress of Deputies. The study of the contributions received and their content allows us to establish a typology of citizen participation from the perspective of the number and purpose of the proposed proposals, as well as from the analysis of the possible effectiveness in the work of influence, depending on the application or not of traditional lobbying techniques. The article proposes a professional methodology for analyzing all the contributions received to measure the effectiveness of the citizen response in terms of political incidence. Guides and improvement guidelines are established for future participatory processes.

Keywords: citizenship, lobby, transparency, open Government.

SUMARIO: I. EL PARLAMENTO ABIERTO: UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN. *1. La participación ciudadana en el* ámbito parlamentario español. *2. La participación en los Parlamentos autonómicos. 3. Ejemplos internacionales de participación en el Parlamento abierto.* II. LA VÍA PARTICIPATIVA EN LA COMISIÓN DE RECONSTRUCCIÓN. *1. La Comisión para la Reconstrucción Social y Económica y su apertura a la participación. 2. La respuesta ciudadana a los trabajos de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica.* III. LA EFICACIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. *1. Método para el análisis y elaboración de aportaciones.* 1.1. Conexión de las propuestas con el entorno de decisión e influencia. 1.2. Composición ordenada y solvente. 1.3. Fortaleza narrativa. *2. El formato de participación en la Comisión de Reconstrucción (a la luz de la eficacia)*. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

«La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo».
Abraham Lincoln (1808-1865), político estadounidense.

I. El Parlamento abierto: un concepto en construcción[1]

Cuando hablamos de «Parlamento Abierto» (Mandelbaum y Wislow, 2014: 27) y participación ciudadana, nos encontramos ante una temática amparada por un recorrido significativo en cuanto a producción académica y que, sin embargo, sigue completándose desde la doctrina y la práctica. Se trata, por lo tanto, de un concepto en construcción (Carfi, 2014).

El concepto de *Parlamento abierto* tiene que entenderse en el paradigma más amplio del «gobierno abierto». El 21 de enero de 2009, el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, firmó el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto (Memorandum on Transparency and Open Government). Dicho memorando declaraba el compromiso de la nueva Administración con un nivel de apertura sin precedentes y con el establecimiento de un sistema que unía tres principios: transparencia, participación y colaboración. De acuerdo con la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (OCDE, 2017), estamos ante una «cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo».

La doctrina sitúa la apertura del Parlamento en el contexto de un debate más amplio sobre la calidad de la democracia y las referencias, ya antiguas, a la crisis de la democracia representativa. En este sentido, un Parlamento abierto, con la utilización intensiva de las tecnologías de la comunicación, «seguirá cumpliendo la misión que siempre ha tenido encomendada: expresar la voluntad popular» (Aranda Álvarez, 2017: 13).

Otra parte de la doctrina (García-Escudero, 2018: 195) apunta más hacia los fines al señalar que la transparencia legislativa es el camino hacia el llamado *Parlamento abierto*, que «busca una relación

[1] Este trabajo se ha realizado en el seno del Grupo de Investigación Complutense sobre Tecnología y Democracia, al que pertenecen los autores. Para este trabajo hemos contado con la ayuda de María Tapias, como asistente de investigación.

bidireccional con el pueblo, aprovechando las nuevas tecnologías de la información que permiten una interacción que fomente la transparencia y la rendición de cuentas, con el objetivo final de combatir la desafección ciudadana y la desconfianza hacia los políticos».

En cuanto a sus ámbitos prácticos de desarrollo, un Parlamento abierto es aquel que

> comunica todas las actividades parlamentarias y la información sobre la institución y sus miembros de forma transparente y en formatos abiertos y comprensibles por los ciudadanos; tiene canales para escuchar activamente las necesidades de la ciudadanía incluyendo las redes sociales y otras plataformas de participación; abre espacios para la involucración y la participación de la ciudadanía y para la cooperación entre ésta y los empleados públicos; establece el marco jurídico para facilitar su apertura y, por último, establece mecanismos internos que facilitan todo lo anterior (Rubio y Vela, 2017: 81).

Las definiciones teóricas han encontrado su correlato en la acción de promoción de organismos de cooperación interparlamentaria como ParlAmericas que ha definido al Parlamento abierto como

> una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y la probidad parlamentaria (ParlAmericas, 2018: 1).

Dentro de los distintos componentes del concepto de Parlamento abierto, vamos a centrarnos en la participación (Faria, 2013: 305), que permitiría a los ciudadanos incorporarse al funcionamiento de la institución representativa, contribuyendo en su labor legislativa y de control. Desde este punto de vista, los ciudadanos podrían, de manera individual u organizada, influir en el funcionamiento de las instituciones parlamentarias. Esta labor, cuando se desarrolla con eficacia, convierte al ciudadano en un actor político de relevancia, equiparable a otros actores que desarrollan estas tareas de manera habitual, como los grupos de presión.

Podríamos hablar, así, del surgimiento de un «*lobby* ciudadano», que aspira a competir en el área política con grupos que cuentan

con la organización, la financiación y el saber hacer para influir efectivamente en la vida política. Para lograr esta eficacia, deberían desarrollar esta labor de manera profesional adaptándose a la lógica parlamentaria, en sus procedimientos e incentivos, para conseguir ser tenidos en cuenta. En este trabajo vamos a tratar de responder, a la luz del caso de la participación ciudadana en la Comisión para la Reconstrucción del Congreso de los Diputados, a la pregunta sobre si existe un *lobby* ciudadano. Para hacerlo, vamos a estudiar si existe una tipología distinta entre la participación individual de los ciudadanos y la participación organizada, tanto de las empresas como de la sociedad civil, con el estudio del número, el objeto y el tipo de propuestas enviadas a la Comisión, y si, además, existen diferencias en la forma en que se realizan estas propuestas, con su análisis a través de una metodología de creación propia que nos sirve para medir su posible eficacia en la labor de influencia, en función de la aplicación o no de técnicas de *lobby* tradicional.

1. La participación ciudadana en el ámbito parlamentario español

Los Parlamentos en España han ido incorporando estos mecanismos y formas de participación que abren la toma de decisiones a los ciudadanos (Rubio y Vela, 2017: 138). Estas posibilidades de participación ciudadana en el conjunto de Parlamentos de nuestro país se dan en dos niveles: por una parte, los instrumentos jurídicos formales que reconocen el derecho, habilitan su ejercicio y regulan la práctica de la participación y, por otra parte, los cauces no jurídicos, que sustancian las vías no formales.

A nivel nacional, los mecanismos formales son la iniciativa legislativa popular, las peticiones ante las Cortes y las comparecencias en comisiones parlamentarias. Como es bien sabido, la iniciativa legislativa popular, reconocida por el artículo 87.3 de la Constitución española (CE), queda regulada por la Ley Orgánica 4/2006 (que modifica la Ley Orgánica 3/1984) y por el Reglamento del Congreso, en su artículo 127. Por su parte, las peticiones ante las Cámaras se amparan en el derecho fundamental de petición recogido en los artículos 29 y 77 de la CE y están reguladas por la Ley Orgánica 4/2001 y por los Reglamentos del Congreso y el Senado (artículos 49.4 y 194, respectivamente). En cuanto a las comparecencias de personas más allá

de los miembros del Gobierno, autoridades y funcionarios, quedan reguladas a través del artículo 44 del Reglamento del Congreso y del 67 del Reglamento del Senado. En su faceta tecnológica, vemos como el Senado tiene en su web un buzón de sugerencias y quejas[2], y permite dirigir comunicaciones a los senadores y a los miembros de las comisiones y la presentación telemática de peticiones, mientras que el Congreso de los Diputados recopila las formas de contacto con los parlamentarios[3].

2. La participación en los Parlamentos autonómicos

Los Parlamentos autonómicos cuentan, también, con un desarrollo de la participación fundamentada en cauces jurídicos formales y que se articula, además, por vías informales promovidas por la sociedad civil. Nos encontramos, por un lado, con formulaciones reglamentarias para la iniciativa legislativa popular autonómica[4], las comparecencias[5], las enmiendas ciudadanas[6], las proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana[7], las preguntas de origen ciudadano[8] y las aportaciones ciudadanas a iniciativas de impulso y control de la acción

---

[2] http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/atencionciudadano/sugerenciaquejas/index.html (2 de noviembre de 2020).

[3] http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/PagPersDip (2 de noviembre de 2020).

[4] Regulada, por ejemplo, en Cataluña, Aragón, Andalucía, Galicia o la Comunidad Valenciana.

[5] Las Cortes Valencianas (art. 188), el Parlamento de Cataluña para organizaciones, grupos sociales o expertos (artículo 117), Andalucía en cuanto agentes sociales y organizaciones (artículo 112.1), Asturias (artículo 67), Aragón (art. 163) o Extremadura (artículo 165) ofrecen en sus respectivos Reglamentos la posibilidad de las comparecencias, donde comparecen representantes de colectivos sociales y organizaciones acreditadas, profesionales, expertos y representantes de corporaciones de derecho público, y alcaldes de municipios.

[6] El art. 112 del Reglamento de las Cortes Valencianas establece que «habilitarán los medios necesarios para posibilitar que los ciudadanos puedan participar directamente, a través de medios telemáticos, y hacer llegar a los grupos parlamentarios su opinión, observaciones e, incluso, sugerencias sobre las iniciativas legislativas y proposiciones no de ley que estén en tramitación» y el art. 306.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón permite la presentación de «propuestas de enmiendas de iniciativa ciudadana».

[7] El artículo 16 de la LEI 7/2015, do 7 de agosto, de iniciativa lexislativa popular e participación cidadá no Parlamento de Galicia permite la presentación de proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana si reúnen 2500 firmas.

[8] Tanto Murcia (artículo 178) como Canarias (artículo 172) y Andalucía (artículo 165) admiten en sus respectivos Reglamentos las preguntas ciudadanas para su respuesta oral.

del Gobierno[9]. Por otro lado, con herramientas tecnológicas como los foros de participación, o los convenios de colaboración con entidades que promuevan la democracia participativa a través de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y que facilitan el trabajo de las organizaciones de monitorización parlamentaria[10]. La combinación de estos instrumentos permite desarrollar la práctica del Parlamento abierto, con diferentes niveles de alcance.

Desde el punto de vista de la participación, destacan especialmente las fórmulas para intervenir en el procedimiento legislativo a través de comparecencias y enmiendas. Destacan, en este aspecto, los Parlamentos de Cataluña[11], Aragón[12] y la Comunidad Valenciana[13], donde existe un trámite de audiencia a lo largo del procedimiento legislativo en las ponencias o subcomisiones a «las entidades y las asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo»[14], a personas expertas o a aquellos representantes de colectivos sociales afectados por el contenido del proyecto o propuesta de ley a los que se piden «informes», mientras esté abierto el plazo de presentación de enmiendas.

Otra vía, en el mismo sentido, es la de las propuestas de enmienda de iniciativa ciudadana, como en Aragón[15] y la Comunidad Valenciana[16], en las que cualquier persona física (o representante de persona jurídica residente en Aragón) puede registrar propuestas de enmienda al articulado del proyecto de ley, acompañadas de su motivación, que deberán ser asumidas por, al menos, un grupo o agrupación parlamentaria y presentadas como enmiendas al proyecto de ley debiendo dejar constancia de su origen como iniciativa ciudadana. Estas enmiendas podrán presentarse en formato electrónico a través de la página web de la Cámara. En esta línea, encontramos

---

[9] http://www.ccyl.es/Participa/ParticipaIniciativasControl (7 de febrero de 2018).

[10] En su artículo 112.3, el Reglamento de las Cortes Valencianas señala: «Les Corts deberán establecer, en su caso, los correspondientes convenios de colaboración con las entidades que promuevan la democracia participativa por medio de las tecnologías de la información y la comunicación».

[11] Capítulo IX (arts. 177-179). Reglamento del Parlamento de Cataluña.

[12] Art. 163 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

[13] Art. 118 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

[14] Art. 179.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

[15] Art. 165 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

[16] Art. 112 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

otros Parlamentos autonómicos, como el de Canarias[17], Cantabria[18], Castilla y León[19] o Navarra[20], que tienen vías para que los ciudadanos puedan formular comentarios durante la tramitación de cada proyecto o proposición de ley. Estos comentarios son trasladados después a los diputados y grupos parlamentarios, y pueden ser incorporados al texto final aprobado a través de las enmiendas presentadas por estos[21]. El debate es moderado por unas reglas generales[22], pero no existe ningún tipo de tutela o guía para el ciudadano. El proceso de participación requiere una identificación sencilla que exige nombres y apellidos reales a través de un formulario electrónico. El contenido de las aportaciones se publica en la web y es accesible desde el portal de transparencia, incluyéndose también en la huella legislativa.

Si nos centramos en lo digital, vemos como en las asambleas legislativas hay distintos grados de aceptación de instrumentos tecnológicos de participación, que reflejan el compromiso institucional con que las contribuciones ciudadanas tengan incidencia e impacto en funciones parlamentarias como la legislativa o el control (Gonzalo y Cavero: 2013). En este sentido, está el Parlamento del País Vasco[23], con iniciativas como Zabalik[24], Partehartu[25] o ADI[26].También encontramos

---

[17] http://www.parcan.es/participacion/acercade.py (2 de noviembre de 2020).

[18] https://parlamento-cantabria.es/parlamento-abierto (2 de noviembre de 2020).

[19] http://www.ccyl.es/Participa/ParticipaIniciativasLegislativas (2 de noviembre de 2020).

[20] http://parlamentoabierto.parlamentodenavarra.es/ (2 de noviembre de 2020).

[21] También se pueden valorar positiva o negativamente los comentarios de otros participantes.

[22] http://www.parcan.es/participacion/moderacion.py (2 de noviembre de 2020).

[23] El Parlamento Vasco ofrece, en su página web, la posibilidad de hacer llegar planteamientos de manera directa a los representantes de la Cámara y la posibilidad de mostrar rechazo o aprobación hacia un proyecto de ley.

[24] Zabalik se presenta como un sistema para recibir información semanal a través de internet (correo electrónico, principalmente) acerca de los asuntos que se debaten en el Parlamento Vasco. Es un sistema de información por suscripción sobre temas genéricos de interés de la actualidad política vasca o de aspectos concretos seleccionados por el usuario. El sistema ofrece un envío semanal de información con enlaces para acceder a toda la documentación relacionada (textos presentados, publicaciones oficiales, plazos, respuestas, informes, debates con sus textos y vídeos). https://www.legebiltzarra.eus/portal/web/eusko-legebiltzarra/actividad/que-es-zabalik (2 de noviembre de 2020).

[25] http://www.partehartu.legebiltzarra.eus/es/ (2 de noviembre de 2020).

[26] http://www.adi.legebiltzarra.eus/es/ (2 de noviembre de 2020).

los casos de Cataluña[27] (Escó 136[28], e-peticiones centradas en el ámbito legislativo[29] y el servicio de consultas ciudadanas[30]), Canarias y Navarra (que abren sus procesos legislativos a la participación de los ciudadanos a través de sus sitios *on-line*), Cantabria[31] (que permite enviar aportaciones a las normas en tramitación y valorar las intervenciones de los diputados), Aragón[32], Castilla y León (en iniciativas legislativas[33] y de control[34]), Galicia (proposiciones no de ley a petición ciudadana[35], aportaciones y sugerencias a la Mesa del Parlamento acerca de los proyectos de ley en tramitación[36] y preguntas de control al Gobierno[37]), Valencia (formularios para solicitar comparecencia y presentar enmiendas durante la tramitación legislativa[38]), Asturias (permite realizar el registro de forma telemática[39] para la presentación de escritos de las comisiones promotoras de iniciativas legislativas populares y aquellos mediante los que se ejerza el derecho de petición), Extremadura (peticiones en formato electrónico[40]), Madrid (en

---

[27] En la web del Parlamento se incluye una sección específica para la participación, donde es posible realizar aportaciones a proposiciones de ley o proyectos y ejercer el derecho de petición a través de e-peticiones.

[28] http://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136/index.html (7 de febrero de 2018).

[29] https://www.parlament.cat/web/participacio/epeticions/index.html

[30] Permite plantear cuestiones a través de correo electrónico sobre asuntos referidos al Parlamento y sus funciones. Estas son respondidas por correo electrónico directamente al ciudadano que las ha realizado.

[31] https://parlamento-cantabria.es/parlamento-abierto (2 de noviembre de 2020). La herramienta también permite configurar de forma personalizada (en tiempo real, una vez al día o una vez a la semana) la información que el Parlamento enviará sobre los asuntos que le interesen a cada ciudadano (boletines oficiales, diarios de sesiones, noticias, expedientes...).

[32] http://www.cortesaragon.es/Participacion.371.0.html?&no_cache=1 (2 de noviembre de 2020).

[33] https://www.parlament.cat/web/participacio/epeticions/index.html (2 de noviembre de 2020).

[34] http://www.ccyl.es/Participa/ParticipaIniciativasControl (2 de noviembre de 2020).

[35] http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/web2/ParticipacionCidada/default.aspx (2 de noviembre de 2020).

[36] «Legisla con nosotros» en castellano. http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/web2/ParticipacionCidada/DiscusionDetalle.aspx (2 de noviembre de 2020).

[37] http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/web2/ParticipacionCidada/PreguntasGoberno.aspx (2 de noviembre de 2020).

[38] http://www.cortsvalencianes.es/cs/Satellite/Layout/Page/1268674273604/ComisionParticipacion.html?lang=es_ES (2 de noviembre de 2020).

[39] http://www.jgpa.es/registro-telematico (2 de noviembre de 2020).

[40] https://www.asambleaex.es/apps/peticiones (2 de noviembre de 2020).

su Área de Participación[41] ofrece varias herramientas: consideraciones ciudadanas, solicitudes de comparecencias, propuestas ciudadanas que los grupos parlamentarios pueden adoptar como proposiciones no de ley, preguntas ciudadanas o peticiones individuales), Baleares (incluye un formulario para la presentación de preguntas de iniciativa ciudadana[42]) y La Rioja (permite trasladar a los grupos la posición sobre los procedimientos legislativos en marcha[43]).

A este resumen podríamos añadir las pocas iniciativas de participación ciudadana digital en el Parlamento puestas en marcha por la sociedad civil española. Donde destacaríamos Change.org[44], la herramienta Presiona de la organización Polétika o el proyecto OpenILP[45].

Una buena parte de estas herramientas ya existían, algunas

> son instituciones clásicas y otras constituyen verdaderas novedades, pero el integrar todas conjuntamente bajo las rúbricas de Parlamento Abierto y participación ciudadana aporta una idea de coherencia y una visión de conjunto […] supone la constatación de que en muy pocos años, se ha ido imponiendo entre las diversas fuerzas políticas una visión más participativa de la vida parlamentaria y más proclive, en definitiva, a este concepto de Parlamento Abierto (Cebrián Zazurca, 2017).

3. Ejemplos internacionales de participación en el Parlamento abierto

Estas prácticas y herramientas resultan poco desarrolladas, especialmente si las comparamos con las de otros países (Rubio y Vela, 2017b). El objetivo de aumentar la cercanía entre representantes y ciudadanos ha impulsado las dinámicas de apertura y participación

---

[41] https://www.asambleamadrid.es/participacion/informacion (2 de noviembre de 2020).

[42] http://www.parlamentib.es/PageHandler/preguntes_iniciativa_ciutadana?link=2 (2 de noviembre de 2020).

[43] http://www.parlamento-larioja.org/parlamento-abierto/debate-de-iniciativas-parlamentarias

[44] Change.org utiliza un planteamiento de red apoyándose en una cadena viral de conexiones para fomentar el cambio social. Cada iniciativa puede seguirse en la evolución del número de apoyos, y valorar si se llega a producir un cambio en una decisión o una corrección en la situación denunciada: es lo que se denomina *victoria*. Hasta octubre de 2017, Change.org acumulaba 23 628 victorias en 196 países. Como se explica en su web: «Casi cada hora, una petición de Change.org logra la victoria». https://www.change.org/.

[45] http://openilp.org:8080/openilpi8n/proyecto.do?opcion=inicio (28 de octubre de 2017).

en el proceso parlamentario a escala internacional. En todo caso, al margen de las vías formales de participación ciudadana en las funciones legislativa y de control, la tecnología ha impulsado de manera decisiva las dinámicas de participación «informales» (Tudela Aranda, 2002; Leston-Bandeira, 2012).

En el caso del Parlamento británico, al igual que el citado ejemplo del Parlamento de Cataluña, los ciudadanos tienen la posibilidad de formular e-peticiones a través de una web específica y, en este caso, pueden también enviar material para su debate en la Cámara de los Comunes. En esta línea, cabe señalar que los debates digitales fueron uno de los primeros mecanismos *on-line* testados por los Parlamentos como espacio de diálogo con la ciudadanía. En el plano internacional, son casos relevantes las reuniones abiertas digitales del Congreso de los Estados Unidos y los debates *on-line* del citado Parlamento británico.

Finalmente, al igual que veíamos en el caso del Parlamento Vasco, donde los ciudadanos pueden emitir valoraciones de apoyo o rechazo a un proyecto de ley, podemos observar herramientas de valoración del trabajo parlamentario en diferentes Parlamentos del mundo. Algunos ejemplos los encontramos en Nueva Zelanda, donde los ciudadanos disponen de formularios para remitir comentarios acerca de los proyectos de ley; en Ecuador, donde se cuenta con un mecanismo *on-line* para proponer una legislación a la Asamblea Nacional, y en Colombia, donde la aplicación Mi Senado permite a los ciudadanos participar a través del teléfono móvil.

II. La vía participativa en la comisión de reconstrucción

1. La Comisión para la Reconstrucción Social y Económica y su apertura a la participación

La crisis de la COVID-19 ha supuesto un reto para el Parlamento en todo el mundo (Rubio y Gonzalo, 2020). También en España (Vela Navarro-Rubio, 2020; Tudela Aranda, 2020), donde, aunque la web del Congreso de los Diputados no realiza mención alguna a la participación, en un momento crítico como el que se vivió en torno a la COVID-19, cuando la necesidad de trabajar juntos cobró especial fuerza, se planteó la necesidad de dar cabida a los ciudadanos y crear un canal para que hicieran llegar sus propuestas y se decidió hacerlo por la vía digital.

El espacio se encontró en la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica, constituida en mayo de 2020 en el Congreso de los Diputados, configurada como un espacio de diálogo entre todos los partidos con representación parlamentaria para orientar las medidas de reconstrucción que se implementarán en los próximos años.

El objeto de la Comisión era la recepción de propuestas, la celebración de debates y la elaboración de conclusiones sobre las medidas que se adoptarán para la reconstrucción económica y social, como consecuencia de la crisis del COVID-19[46].

La Comisión estuvo integrada por 46 miembros, de los que 13 pertenecían al Grupo Parlamentario Socialista, 9 al Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, 5 al Grupo Parlamentario VOX, 4 al Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, 1 a cada uno de los Grupos Parlamentarios Republicano, Ciudadanos, Vasco (EAJ-PNV) y Euskal Herria Bildu, así como 4 al Grupo Parlamentario Plural y 7 al Grupo Parlamentario Mixto, en ambos casos, uno por cada una de las formaciones políticas que los integran.

El plazo establecido para el desarrollo de los trabajos de la Comisión fue, inicialmente, de dos meses, aunque finalmente los trabajos, dado el volumen de las comparecencias y de la documentación manejada, se extendieron un mes más.

La Comisión acordó la creación de cuatro grupos de trabajo: Unión Europea, Políticas Sociales y Sistema de Cuidados, Reactivación Económica y Sanidad y Salud Pública. En estos grupos de trabajo tuvieron lugar la mayoría de las más de 150 comparecencias sustanciadas. En total se produjeron 8 comparecencias de miembros del Gobierno, 13 comparecencias de autoridades y funcionarios y hasta 133 comparecencias de expertos, catedráticos, representantes de diversas organizaciones, etc. La proporción de comparecientes procedentes de la sociedad civil cuyas contribuciones se publicaron en la página web de la Cámara (para aquellos que así lo autorizaron[47]) sería una primera decisión que indica el objetivo

---

[46] http://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-77.PDF#page=2 (2 de noviembre de 2020).

[47] Para la Comisión http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision (2 de noviembre de 2020) y para los grupos de trabajo http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/SubPon (2 de noviembre de 2020).

de reforzar la participación, a la que se añadió la consideración de dar entrada a los ciudadanos en este proceso.

Unos días después de la constitución de la Comisión, el 25 de mayo, y con el fin de fomentar y facilitar la participación ciudadana, el Congreso de los Diputados decidió habilitar un buzón de correo electrónico[48] al que se podían enviar sugerencias y propuestas relacionadas con el trabajo de esta Comisión. Las aportaciones podían referirse a uno de los cuatro grupos de trabajo creados en el seno de la Comisión y el canal estuvo abierto durante más de un mes, exactamente, hasta el 29 de junio.

Días después de abierto el buzón de participación, más de cuarenta organizaciones y personas expertas solicitaron la publicación de las propuestas recibidas como una forma de garantizar la publicidad y el acceso a toda la información generada en la citada Comisión, incluida la información recogida a través de este nuevo canal de participación.

Esta petición fue atendida por la Mesa de la Comisión y el propio presidente se encargó de contestar a las organizaciones solicitantes comunicándoles que había dado indicaciones a los servicios de la Cámara para que dichas aportaciones fueran publicadas en un apartado específico de la página web.

Para salvar la adecuada protección de los derechos de los participantes, se procedió a recabar el consentimiento para la publicación en la página web del Congreso y se incluyó un aviso a todas las propuestas entrantes informando de que las emitidas a la Comisión a través del buzón de correo electrónico solo serían publicadas en la página web del Congreso para su conocimiento público, salvo indicación expresa en contrario en el mensaje de envío.

Aunque se recabó con carácter retrospectivo el consentimiento de las personas que habían mandado con anterioridad a este nuevo criterio sus aportaciones, lo cierto es que no se consiguió recoger la totalidad de los consentimientos. La consecuencia es que el número de aportaciones publicadas en la página web difiere del número de aportaciones recibidas[49].

---

[48] Esta opción se adoptó como la solución más rápida para poder abrir el canal en las condiciones de urgencia e inmediatez con las que la Comisión lo solicitó a los servicios de la Cámara, al haber empezado ya sus trabajos la Comisión.

[49] http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?_piref73_7498063_73_1339256_1339256.next_page=/wc/documentacionInformComisiones&idOrgano=390&codTpDocum=2&idLegislatura=14 . En esta investigación hemos tenido acceso a la totalidad de las propuestas recibidas, que fueron enviadas en su

2. La respuesta ciudadana a los trabajos de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica [50]

Como hemos visto, abrir un mecanismo de participación a través de internet no era algo nuevo en el parlamentarismo español, aunque sí que lo era en el Congreso de los Diputados, y la respuesta fue inesperada. El tiempo disponible, la ausencia de información previa, la dificultad de que las medidas fueran tenidas en cuenta hacían difícil presagiar una respuesta tan numerosa.

Se recibieron 837 propuestas diferentes, entre las que se encontraban un buen número de planteamientos equivalentes, como parte de campañas organizadas que, ante la imposibilidad de adherirse a propuestas ya existentes, enviaban un correo idéntico. Entre estas campañas se encuentran los interinos reclamando sus plazas con 76 sugerencias; la solicitud de la bajada del IVA de las peluquerías con 70 aportaciones

---

totalidad a los grupos parlamentarios, lo que nos permite comparar con los datos publicados (recogidos por el Centro de Investigación y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo [CIECODE]) en su página web: https://datastudio.google.com/u/0/reporting/1EAxsZQY5BSQ-Jn9K-jnplJbtfD9O8AERe/page/yBJUB

La diferencia de porcentaje en el número de remitentes de la categoría «Sociedad civil» entre este trabajo (11,94 %) y el presentado por CIECODE (22,9 %) es debida al criterio para la clasificación de remitentes entre «Sociedad civil» y «Sector privado» y a la agrupación o separación de las propuestas como unidades ya comentada.

Hemos considerado los sindicatos y asociaciones profesionales como pertenecientes al sector privado (de igual manera que CIECODE lo señala en su explicación metodológica de su presentación visual, en cuyo análisis resulta diferente). Así, organizaciones como la Asociación Nacional de Especialistas Profesionales en Protección Civil y Emergencias (ANEPPCE), la Asociación Madrileña de Enfermería Independiente (AME), la Asociación Española de Matronas, la Federación de Asociaciones de Ingenieros Industriales de España, la Federación de Distribuidores Cinematográficos, la Asociación de Gestores Culturales de Andalucía, la Plataforma Española de Edificios Passivhaus o la Coordinadora Regional de CGT Transporte Sanitario CYL han sido tenidas en cuenta en este análisis como «Sector privado» o y no como «Sociedad civil».

Por otra parte, también hemos realizado de una manera diferente la agrupación y separación de las propuestas, en resumen, hemos considerado cada *email* como una iniciativa y se han realizado agrupaciones de las propuestas cuando se ha tratado de una ampliación o corrección de lo facilitado anteriormente por el remitente. Añadiendo el número de iniciativas que incorporaba cada propuesta como un análisis adicional.

[50] Se han analizado 913 mensajes recibidos en el buzón de participación. El número se refiere al total de contribuciones recibidas consideradas únicas (se excluyen las reiteraciones). Aunque realizaremos un análisis cuantitativo del número de aportaciones incluidas en cada mensaje, el estudio de detalle se limita a las propuestas. Como información de contraste hemos utilizado los datos proporcionados por CIECODE en su página web, que recogen un total de 542 propuestas, obtenidas entre las publicadas en la web del Congreso fijándonos en los porcentajes.

recibidas desde el buzón del Sindicato SAE (debieron abrir un formulario en su web y las propuestas se rebotaban al buzón del Congreso); la regulación extraordinaria de inmigrantes, con 14 solicitudes, y la convalidación del título de especialista en Ingeniería Técnica con el de industrial superior con 7 propuestas (una solicitud esta que contrastaba con la del Colegio de Ingenieros, que se oponía a la misma argumentando que los técnicos no están capacitados para ser ingenieros superiores[51]).

De las 670 propuestas recibidas, más de la mitad (52 %) incluían más de una iniciativa. De esta manera, se recibieron 3972 iniciativas, repartidas de la siguiente manera[52].

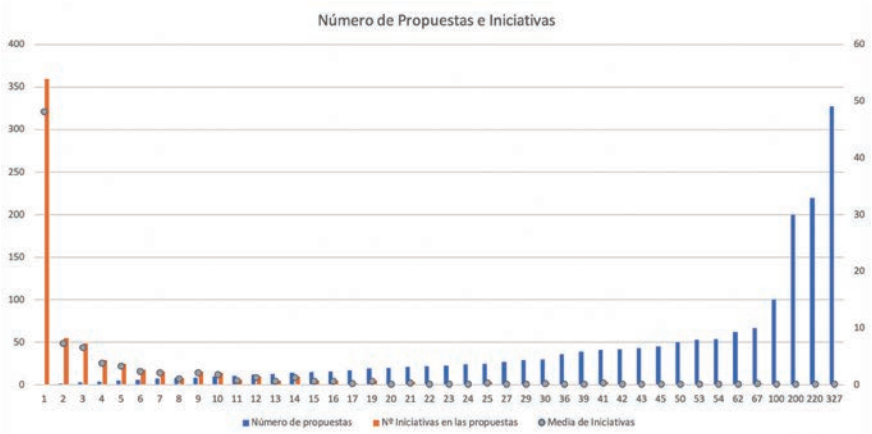


Gráfico 1. Propuestas, iniciativas y media de iniciativas por propuesta

El 48 % incluían solo una iniciativa. El 26,7 % entre 2 y 10, el 12,3 % entre 11 y 30, mientras que solo un número mínimo, el 2,3 %, constaban de más de 30 iniciativas (con una propuesta que sumaba 327 y otras de 220, 200 y 100).

Si nos referimos a la autoría, podemos concluir que la participación individual es claramente mayoritaria. 509 propuestas, el

---

[51] Hemos decidido eliminar estas propuestas de nuestro estudio considerando que, al tratarse de campañas dirigidas, pueden resultar un elemento de confusión.

[52] CIECODE recoge 542 propuestas entre las publicadas en la web del Congreso, sin hacer referencia el número de iniciativas incluidas. https://datastudio.google.com/u/0/reporting/1EAxsZQY5BSQJn9K-jnplJbtfD9O8AERe/page/yBJUB. Nosotros ampliamos hasta 669 al analizar todas las iniciativas recibidas por los grupos parlamentarios de la Cámara, eliminando aquellas repetidas, fruto de una campaña organizada.

76 %, se corresponden con iniciativas presentadas por una persona, frente a las 161, 24 %, formuladas por organizaciones o colectivos. Sin embargo, esta proporción se compensa bastante cuando hablamos del número de iniciativas presentadas por unos y otros. En este punto, solo el 63 % (2485) de las iniciativas tendrían origen en propuestas individuales, una media de 4,9 iniciativas por cada propuesta, mientras que el 37 % (1487) vendrían de las 161 propuestas colectivas, con una media de 9,2 iniciativas por propuesta. Las organizaciones y grupos muestran así tener una agenda propia dentro de un sector, o tema de interés, que les lleva a acumular distintas iniciativas en cada una de sus propuestas.

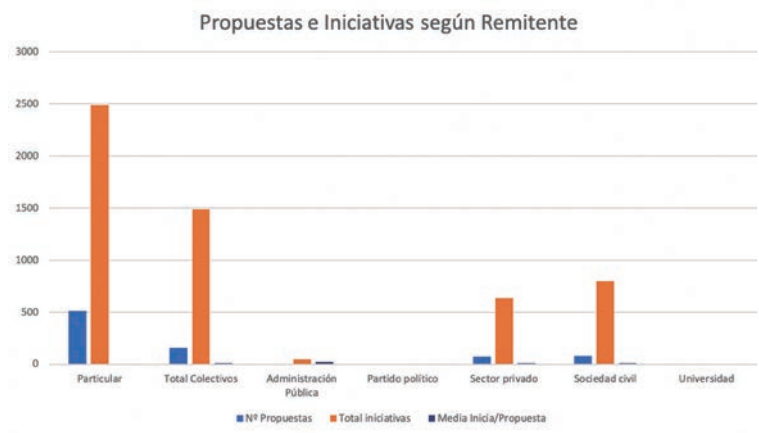


Gráfico 2. Propuestas, iniciativas y media de iniciativas por tipo de actor

Entre los actores colectivos, las propuestas se dividen a partes iguales entre el sector empresarial y la sociedad civil. De esta manera encontramos que la sociedad civil presentó 80 propuestas (11,9 %), el sector privado (que incluye empresas, colegios profesionales, asociaciones profesionales) presentó 73 (10,9 %), a las que se unen 4 de un partido político (0,6 %), 2 de las Administraciones públicas (0,3 %) y 2 de las universidades (0,3 %). Puede sorprender ese grado de movilización de la sociedad civil, otra razón para concluir la existencia de *lobby* ciudadano, aunque sea organizado.

Aunque la Comisión se estructura desde un principio en torno a grupos de trabajo, las propuestas suelen realizarse de manera genérica, sin indicar el grupo al que van destinadas. Para tratar de

ver el grado de interés de los ciudadanos en cada grupo de trabajo, hemos hecho una clasificación de cada una, donde se ve como destacan sobre todas las demás las propuestas sobre la reactivación económica, que suponen más de la mitad del total de las aportaciones, el 62,5 % (418), a continuación, y con un peso similar entre ellas, se han realizado sugerencias relacionadas con las políticas sociales, un 16,4 % (110), y con la sanidad, un 15,4 % (103). Quedan para el final tanto las propuestas relacionadas con la Unión Europea, 2,54 % (17), como otras difíciles de encajar en los grupos de trabajo creados, y que aglutinaríamos en un apartado de regeneración democrática que supera el 2 % (14).

Al analizar el peso de las iniciativas en función de los autores en los grupos de trabajo, para tratar de ver si existen diferencias cuando la propuesta procede o no de los ciudadanos, vemos que, en general, la proporción es bastante similar a la existente entre particulares y colectivos, que, recordamos, era un 63 %/37 %. Para tratar de dilucidar si existe alguna diferencia de interés dependiendo del remitente de la propuesta, observamos como, cuando lo abordamos por grupos de trabajo, los particulares concentran sus peticiones en lo relacionado con la reactivación económica, el 81,8 % (341/418) del total, mientras que se acerca bastante a la media en salud, el 65 % (67/103), y protección social, el 67,2 % (73/110). Las cifras colectivas se acercan a su propia media en salud, 35 % (36/103), y política social, 32,7 % (37/110), pero aquí sí que observamos mayores diferencias entre el sector privado y el de la sociedad civil. En este caso, el sector privado concentra el doble de propuestas económicas que la sociedad civil, un 11,5 % (48/418) frente al 5,2 % (23/418). Mientras que en el campo de las propuestas sociales el efecto es el contrario: un 4,55 % (5/110) provienen del sector privado y el 27,3 % (31/110) de la sociedad civil. Más similar es el caso de las propuestas sanitarias con un 15,5 % (16/103) del sector privado y un 18,4 % (21/103) de la sociedad civil. Así podemos decir que la sociedad civil ha centrado sus propuestas en temas de protección social, mientras que el sector privado ha dedicado más atención a la reactivación económica.

Si lo miramos desde otro punto de vista, para ver en qué grupo de trabajo fija cada uno de los grupos estudiados sus propuestas, vemos como entre los particulares prima lo económico, casi el 67 %

(342/511), mientras que el 14,5 % (74/511) afecta a temas sociales y el 13,1 % (67/511) al grupo de salud. Mientras en los colectivos básicamente reparten a la mitad entre el 48,4 % (78/161) dedicado a la reactivación económica y el 22,4 % (36/161) en políticas sociales y sanitarias, respectivamente. Por lo que podríamos decir que la participación individual se ha orientado más hacia lo económico, mientras que la organizada se ha centrado más en políticas sociales y sanitarias. Aunque aquí se refleja la diferencia entre los dos grupos organizados. En concreto, mientras que entre las propuestas de la sociedad civil destacan las propuestas de políticas sociales que, entre sus propuestas, rozan el 40 % (31/80), por encima de las dedicadas a la economía, en torno al 30 % (23/80), y a la salud, 26 % (21/80). En las propuestas del sector privado el 67,1 % (49/73) afectan a la economía, mientras que el 6,8 % (5/73) tiene objeto social, y el 19,1 % (14/73) de las propuestas se encuentran vinculadas a la sanidad.

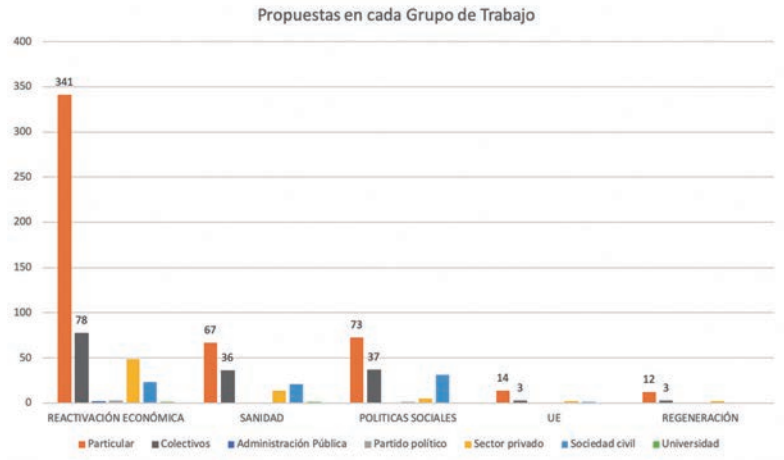


Gráfico 3. Propuestas en cada grupo de trabajo

Por último, consideramos oportuno señalar la gran diversidad de temas en los que, más allá de los grupos de trabajo, se concentran las propuestas recibidas. Podemos ver, entre las que destacan, que más de la mitad son sobre economía y empleo, el 54,8 % (367, presentadas en más de un 80 % por particulares), el 15,2 % (102) de sanidad y el 7,8 % (52) de protección social. Hay muchos otros temas, pero reúnen

muchas menos propuestas, como el cambio climático y política energética (5,5 %, 37), educación (3,3 %, 22), regeneración democrática (3,7 %, 25), tanto vivienda como de igualdad de género un (1,5 %, 10 cada una), a las que siguen propuestas tanto de infancia como de mayores (2,4 %, 16) y un grupo en el que encontramos propuestas sobre asuntos exteriores (7), Administración pública (4) y propuestas relacionadas con migraciones (2), todas por debajo del 1%, con menos de 10 propuestas.

En el reparto de estos temas entre los distintos proponentes, llama la atención como, entre los particulares, los temas más importantes, por encima de su media de propuestas (76,38 %), son economía, calidad democrática, asuntos exteriores, educación y mayores (>77 %). Entre la sociedad civil, destacan ampliamente los temas de igualdad de género (70 %) e infancia (62,5 %), seguidos por sanidad (19,6 %), protección social (17,3 %) y educación (18,2 %), todos por encima de su propia media (11,4 %). Por último, el sector privado, con un número similar de propuestas (11 %), se concentra en temas de cambio climático (16,2 %) y sanidad (13,7 %) y se sitúa en la media en mayores (12,5 %) y economía y empleo (12,26 %).

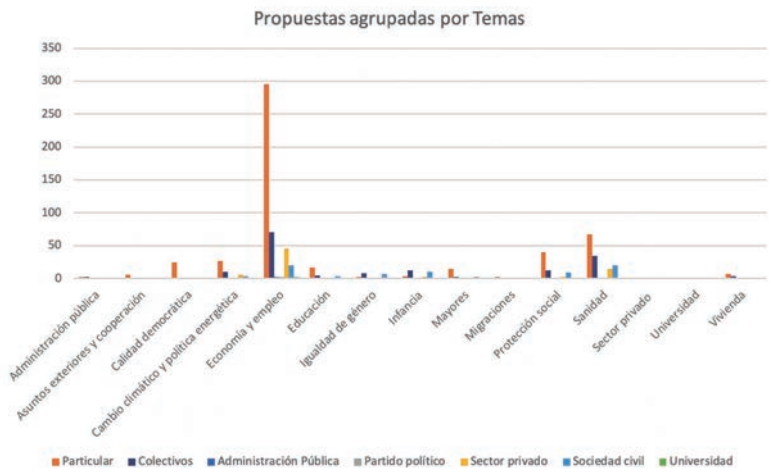


Gráfico 4. Propuestas e iniciativas agrupados por temas

III. La eficacia de la participación ciudadana

Una vez constatado que la respuesta de los ciudadanos puede considerarse, dado el entorno y los precedentes, como interesante, vamos a fijarnos en la eficacia y efectividad de la misma. Partimos de la base de que, en un sistema representativo, la última palabra corresponde siempre a los representantes, pero somos conscientes, también, de que existen distintas maneras de participar/influir en su toma de decisiones. Del mismo modo, cabe indicar que para lograr influir con eficacia, es necesario realizar este trabajo con solidez, rigor técnico, de manera atractiva y orientando las propuestas hacia el interés general y las necesidades de los representantes. Como hemos señalado al inicio, la existencia de un «*lobby* ciudadano» con capacidad de hacer de contrapeso en condiciones de igualdad a la acción de influencia de otros grupos de presión corporativos requiere, además de una participación numerosa, que esta se ajuste a las lógicas de decisión parlamentarias para poder influir sobre las mismas con eficacia. Para tratar de medir si, en este aspecto, hoy existen diferencias entre un tipo u otro de participación ciudadana, se realiza la siguiente propuesta metodológica para el análisis de las propuestas.

1. Método para el análisis y elaboración de aportaciones

Esta propuesta metodológica tiene su origen en la experiencia profesional, y se construye sobre un modelo ideal/objetivo que se considera eficaz para aumentar el grado de éxito de las propuestas realizadas desde la sociedad a los organismos e instituciones públicos.

De esta forma, se establecen una serie de criterios para analizar las aportaciones en términos de solidez, eficacia e influencia.

El modelo parte de tres grandes categorías y se desarrolla a través de un total de quince elementos tomados como variables de análisis.

Tabla 1. Categorías y variables

Categorías y variables de análisis	
Categorías	*Variables*
Conexión con el entorno de decisión e influencia	Pertinencia, relevancia y factibilidad
	Conexión con la agenda política
	Contacto con la realidad legislativa, normativa y de políticas públicas
	Vinculación objetiva con el interés ciudadano
	Alineamiento con entidades sociales
	Refuerzo académico
	Proximidad mediática
Composición ordenada y solvente	Estructura identificable
	Análisis y definición precisa del problema
	Diagnóstico valorativo equilibrado
	Propuestas concretas, coherentes, conectadas y enfocadas
Fortaleza narrativa	Redacción clara y precisa
	Rigor argumental
	Presencia de frame/enmarcado
	Inclusión de elementos base de comunicación pública

1.1. Conexión de las propuestas con el entorno de decisión e influencia

Bajo esta primera categoría se considera que, para que las aportaciones cuenten con mayores posibilidades de ser consideradas, han de tener un nivel de cercanía óptimo con la realidad para la que se plantean y, del mismo modo, tener en cuenta el contexto institucional, político y social en el que se enmarcan.

Por lo tanto, este contacto con la realidad implica tener en cuenta tanto a aquellos actores con capacidad de decisión (quienes pueden dar curso, aprobar una propuesta o llevarla adelante a través de desarrollos normativos o políticas públicas) como a quienes, desde la sociedad civil, tienen capacidad de influencia (ciudadanos, colectivos organizados, mundo académico y medios de comunicación).

A partir de este enfoque, la categoría indicada se sustancia en siete elementos:

El primero de ellos es la pertinencia, relevancia y factibilidad. Cumplir con este criterio supone que la propuesta debe ajustarse al tema planteado, tiene que ser relevante para alcanzar los objetivos que inspiran el proceso y tiene que ser realista en función del contexto jurídico, administrativo y presupuestario. Así, las aportaciones han

de pivotar sobre los objetivos últimos perseguidos por los decisores o reguladores. Es necesario que se observe con claridad la finalidad instrumental de una aportación con base en esos objetivos, de modo que muestre que contribuye a ellos.

Como es lógico, una aportación que no encaje o que contravenga el entorno normativo (vigente o en desarrollo) y que no sea viable por capacidad operativa, competencial o presupuestaria de los órganos decisores o ejecutores cuenta con estrechas opciones de ser atendida.

Para poder trabajar con este criterio y que se vea reflejado adecuadamente, es necesario conocer bien los principios inspiradores del proceso de participación, su fundamentación, principios rectores y los objetivos generales determinados por el organismo regulador o ejecutivo. Además, es preciso comprender el entorno normativo, administrativo y presupuestario del ámbito de actuación relacionado con la toma en consideración o ejecución de la propuesta. Por último, el redactor ha de ser capaz de categorizar y priorizar sus propias propuestas, tomando como criterio base el impacto potencial sobre los objetivos.

El segundo criterio/variable es la conexión con la agenda política. Se trata de buscar la adecuación de la propuesta a la agenda prevista o en curso de los grupos parlamentarios y los partidos políticos. Para ello, es importante que se empleen ángulos, argumentos y mensajes que tengan en cuenta dónde reside el peso de la decisión (decisores gubernamentales, mayorías parlamentarias y minorías con capacidad de negociación e influencia). Como desarrollo de lo anterior, es relevante que el diagnóstico y la propuesta guarden relación y se vinculen con aquellas que emanan de los propios grupos parlamentarios y los partidos políticos.

Es preciso tener en cuenta que las aportaciones externas al propio ecosistema político han de buscar puntos de conexión con él para que sean valoradas como elementos de desarrollo, complemento o mejora. Cuando se trata de organismos representativos/legislativos, es necesario pensar en clave de alianzas y enmarcar la propuesta teniendo en cuenta el flujo de la discusión política, la pugna de prioridades entre grupos. En la medida de lo posible, el ejercicio consiste en buscar puntos de encuentro a nivel argumental con una mayoría con capacidad de decisión.

Para una correcta ejecución de este punto, se requiere estar al tanto de las claves de la agenda política y los ejes sobre los que bascula el debate. El modo en que se planteen los temas dentro de una aportación no puede obviar la relación de fuerzas en torno a esos ejes. De manera específica, en el caso de órganos legislativos como el Parlamento, conocer estas cuestiones obliga a estar al tanto no solo del debate que llega a los medios, sino también del debate parlamentario específico, que puede llevar al nivel del trabajo en comisiones y tener menor notoriedad pública.

El tercer aspecto versa sobre el contacto con la realidad legislativa, normativa y de políticas públicas. Consiste en apoyar la aportación en leyes, normas, planes y programas existentes, en desarrollo o en proyecto, autonómicos, nacionales o europeos. Este es el modo de fortalecer el planteamiento.

Una aportación que implique un exceso de disrupción con respecto a la dinámica existente de producción normativa o de políticas públicas tiene una alta dificultad de entrada en un formato de consulta pública escrita. En estos casos, la acción requeriría una intervención más profunda, incluyendo campañas de opinión pública y prácticas de incidencia política, directa y de carácter profesional.

Al margen de lo anterior, la producción normativa y de políticas públicas en curso ha de tomarse como un aliado de nuestra aportación. En la medida en que el planteamiento expuesto establezca nexos entre lo que sugerimos hacer y lo que ya se está haciendo o está previsto, aumenta la capacidad de entrada, la posible toma en consideración y la potencial adopción de una determinada medida.

Para todo lo anterior, el redactor ha de estar informado acerca de otros procesos de consulta pública y participación relacionados con el ámbito temático de nuestra aportación, tanto a nivel legislativo como normativo o de planes y programas.

El cuarto elemento trata de la vinculación objetiva con el interés ciudadano. Se da cuando nuestra fundamentación o diagnóstico se apoya en evidencias constatables sobre necesidades, preocupaciones, expectativas y problemas ciudadanos.

Del mismo modo que es requisito de solvencia de una aportación establecer su capacidad para alcanzar un objetivo propuesto, es relevante mostrar su pertinencia en términos de percepción ciudadana.

Así, conectar una medida sugerida con elementos del esquema de necesidades y demandas ciudadanas fortalece su toma en consideración.

Para que esta variable se sustancie adecuadamente, quien elabora la propuesta necesita manejarse con fuentes de información secundaria de opinión pública, como pueden ser los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), o con bases de acceso público, como las suministradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE). El redactor debería poder localizar, procesar y analizar datos relevantes.

En quinto lugar, tenemos la variable del alineamiento con entidades sociales. Se trata de establecer confluencias con las posiciones públicas de las organizaciones sociales de referencia en la materia específica que tratemos.

Apoyar las propuestas que se presenten en las ideas o reivindicaciones de organizaciones sociales notorias y reconocidas refuerza la capacidad de entrada de nuestra aportación, al quedar soportada por las posiciones de otras fuentes de autoridad y legitimidad pública de cara a los decisores.

Como es lógico, para concretar esta cuestión es necesario conocer el entramado asociativo que trabaja sobre el ámbito temático en el que se enmarca nuestra aportación.

La sexta cuestión para considerar es el refuerzo académico. Resulta de especial interés apoyar la aportación en estudios y análisis de referencia o en grupos de pensamiento influyentes.

Como es evidente, las aportaciones que cuentan con una base de respaldo académico se perciben como más fundamentadas. Además, en los apartados más expositivos y de diagnóstico, solidifican la argumentación.

Para emplear con pericia este elemento, hay que estar al día acerca de la producción académica y divulgativa relacionada con el ámbito temático de nuestra aportación.

En último lugar, encontramos la variable de proximidad mediática. El mecanismo conlleva concretar el contenido hasta acercarlo a los focos concretos y los ángulos específicos de atención por parte de los medios de comunicación. En consecuencia, el objetivo es tratar de insertar los planteamientos en las corrientes de opinión pública presentes en el debate.

La forma de aproximación a una realidad determinada admite ángulos diversos, desde su diagnóstico hasta el momento en que se defiende la idoneidad de una medida. Cuando optamos por aquel ángulo más desplegado desde los medios de comunicación y más neurálgico dentro de las corrientes de opinión establecidas, contamos con mayor capacidad para captar la atención y, por lo tanto, con mayores posibilidades de que una propuesta avance en su toma en consideración.

Para poder llevar a buen término una aportación que tome esta variable, es necesario conocer la agenda mediática y entender tanto las pautas a través de las que se construye como el modo en que impacta sobre la opinión pública.

1.2. Composición ordenada y solvente

Conforme a esta segunda categoría, se considera que las aportaciones han de estar debidamente formuladas en forma y fondo. Esta necesidad responde a un objetivo de credibilidad y también a un objetivo netamente práctico: asegurar la lectura y su fácil asimilación a través del orden expositivo.

A partir de este enfoque, la categoría indicada se sustancia en cuatro elementos:

En primer lugar, situamos la necesidad de incluir un análisis y definición precisa del problema, que se dibuja a partir de evidencias disponibles.

Una aportación ha de ir encaminada a solventar un problema o alcanzar una oportunidad, por lo que no ha de ser generalista o estar desconectada, sino que ha de resultar específica y mostrar una clara aportación instrumental. Para ello, la definición correcta y fundada de la situación sobre la que se desea intervenir es lo que ofrece carga persuasiva desde el punto de vista público e institucional.

Las habilidades y conocimientos que operan en este punto son la capacidad de análisis y diagnóstico y las nociones acerca de formulación de políticas públicas.

Tras la definición del problema, se plantea incorporar un diagnóstico valorativo equilibrado. Se trata de realizar una valoración acerca del problema expuesto, de modo que el nivel categórico de las afirmaciones resulte equilibrado con base en el análisis ofrecido.

El diagnóstico que emana de los datos y hechos constatables permite enmarcar y preparar al decisor para recibir la propuesta. En este sentido, si la fuerza de la valoración no encuentra un soporte de fuerza similar en los datos y hechos, su credibilidad y solvencia queda resentida.

Para que esta variable esté reflejada de manera correcta, el redactor debe disponer de nociones de técnica argumental.

En tercer lugar, las propuestas deben ser concretas, coherentes, conectadas y enfocadas.

La relación entre propuesta y problema, diagnóstico y solución, ha de ser nítida. Además, el foco ha de presentarse situando a los órganos de decisión y ejecución a los que correspondería adoptar o materializar una determinada acción pública.

Una propuesta desconectada del diagnóstico o que carezca de él es más débil, por muy evidente que este último pueda resultar. Así, una medida tiene que ser concreta y nítida para que no pueda confundirse con una mera reflexión, que en ningún caso tendrá cabida a ojos de un gestor de políticas públicas. Como forma de otorgar solidez y viabilidad, resulta de utilidad culminar la propuesta identificando a las unidades de las que dependería su materialización.

Para desarrollar eficazmente lo anterior, es necesario conocer el aparato administrativo y el marco de competencias, así como contar con conocimientos sobre formulación de políticas públicas.

En cuarto lugar, hablamos de una estructura identificable, que facilite la lectura y la comprensión y que diferencie entre análisis, diagnóstico y propuesta de solución.

La complejidad de un tema no ha de impedir la agilidad en la lectura de una aportación. Si el orden no es tal, será necesario más tiempo para la asimilación y se darán menores posibilidades de éxito.

Además, cuando una aportación mezcla elementos sin distinguir análisis, diagnóstico y propuesta (o cuando falta alguno de estos elementos), tampoco se diferencia lo objetivo de lo valorativo. Mientras que el análisis implica mostrar datos o pruebas empíricas aceptables sin incorporar valoraciones subjetivas, el diagnóstico sí ha de valorar los datos anteriores, de modo que el tercer punto, de propuesta, quede lo suficientemente enmarcado.

Dominar la técnica expositiva, de argumentación y narrativa es una cuestión necesaria para un desempeño aceptable en este punto.

1.3. Fortaleza narrativa

La fortaleza narrativa parte del lenguaje y la composición semántica. Su importancia radica en que afecta a la comprensión del lector, la credibilidad ante el decisor y el vigor persuasivo de una propuesta ante cualquier organismo evaluador.

La secuencia es simple: si un texto no se entiende con facilidad, no será debidamente atendido; si en él se incluyen afirmaciones gratuitas, no será respetado, y, si no resulta atractivo en el plano narrativo, será menos convincente.

A partir de las premisas anteriores, esta categoría se declina en cuatro variables:

La primera de ellas es la redacción clara y precisa. Es importante usar un lenguaje claro, evitar frases de excesiva longitud y subordinadas y reservar los términos técnicos solo para cuando de ellos dependa mantener la solvencia del texto.

Una aportación a un proceso de consulta en el que se determinan políticas públicas no ha de ser un tratado de reflexión, sino que, por el contrario, debe acercarse a la forma de una nota ejecutiva. La ausencia de claridad y un exceso de extensión innecesaria ejercen como un velo que oculta la propuesta y lo que motiva su realización.

El redactor deberá tener capacidad de redacción y resumen, criterios de prioridad de contenidos y estilo sencillo.

La segunda variable se refiere al rigor argumental, que en este caso consiste en fundamentar las afirmaciones realizadas de modo estadístico (cifras) o empírico (hechos constatados).

La importancia de este elemento es clara: una afirmación no soportada transmite ausencia de rigor y puede situar la aportación en el límite de la ocurrencia infundada o circunscrita a lugares comunes.

En este caso, el conocimiento de la técnica argumental será de nuevo una habilidad crucial.

En tercer lugar, situamos la presencia de *frame*/enmarcado, al considerarse de importancia que se ofrezca una determinada visión de la realidad a través de la incorporación de principios y valores de base amplia. Esto supone otorgar fondo y sentido general a una aportación,

de modo que se perciba como una propuesta que no solo responde a una cuestión específica, sino que forma parte de una causa, programa o línea de acción más amplia, conectada con el interés público tanto a nivel material como cultural o emocional.

Para trabajar con esta variable con calidad, el autor de la aportación debe saber aplicar, a nivel narrativo, la teoría de los marcos mentales.

En cuarto y último lugar, destacamos la inclusión de elementos base de comunicación pública. Consiste en la utilización de palabras clave con capacidad para activar ideas fuerza, de frases concluyentes con características de titular, de ejemplos y comparaciones relevantes con carga didáctica y de fragmentos de exposición estables de 20-25 palabras que resuman los apartados centrales del texto.

Hay que considerar que quienes leen, filtran y, en su caso, dan curso a una aportación no están exentos de los condicionantes que rigen la atención y, además, pueden verse sometidos a un efecto monotonía por la lectura de aportaciones abundantes. Para ello, asumir los criterios de comunicación pública que operan sobre la atención de audiencias redunda en la capacidad de entrada de una propuesta.

Para dar un desarrollo consistente a este elemento, además de un estilo de redacción pulido, es preciso manejar fundamentos de composición periodística y de técnica de comunicación pública general.

2. El formato de participación en la Comisión de Reconstrucción (a la luz de la eficacia)

A partir de la metodología expuesta en el apartado anterior, se someten a análisis las aportaciones recibidas y se mide la presencia o ausencia de cada una de las quince variables.

Los resultados se muestran en porcentaje de presencia de cada variable y se diferencia porcentaje sobre el total de las propuestas, porcentaje en las aportaciones de colectivos organizados y porcentaje en las aportaciones individuales, con el objeto de detectar las diferencias en el formato de participación entre unos y otros, de cara a establecer unas pautas de comportamiento para el «*lobby* ciudadano».

De nuestra observación podemos concluir que los ciudadanos se preocupan, dentro de sus problemas inmediatos, mayoritariamente por la reactivación económica, mientras que las organizaciones se centran más en sus ámbitos de especialización, con un porcentaje superior de propuestas sanitarias y de políticas sociales.

En lo que se refiere a la técnica, en general, los elementos que se echan más en falta tienen que ver con la conexión con la agenda social y el marco normativo ya existente, el respaldo social y académico de las propuestas realizadas y la falta de un diagnóstico valorativo equilibrado, y, como consecuencia de todo lo anterior, el rigor de las propuestas podría mejorar presentándose más bien como peticiones en beneficio propio, sin considerar el escenario existente, y sin un fundamento claro ni vinculación con el interés general. Podemos decir que el ejercicio de la participación durante este proceso pone de manifiesto las carencias de los distintos actores a la hora de participar de una manera óptima y lograr la eficacia buscada.

Pero las medias obtenidas ocultan un hallazgo más relevante, las enormes carencias de la participación individual, el «*lobby* ciudadano», y las grandes diferencias con la participación colectiva. Las propuestas colectivas triplican a las individuales en el uso de estos recursos, que buscan aumentar la influencia de la propuesta. Los puntos señalados anteriormente sobre el rigor argumental, relacionado con la ausencia de contexto social y normativo y la falta de respaldo, social y académico, de las propuestas, en el caso de las individuales, son prácticamente inexistentes (en el entorno del 2 % en cada una de ellas). Junto a esto, se echa en falta un análisis y una definición precisa del problema que la propuesta pretende ayudar a resolver.

Las debilidades son muy similares en las propuestas de organizaciones y colectivos, pero la diferencia de las organizaciones que utilizan este tipo de técnicas de influencia es muy grande y, si en las individuales aparecen en dos de cada cien, en este caso se observan en tres de cada diez. Además, destaca la práctica unanimidad en la estructura o la redacción clara. Otros elementos, como la pertinencia y factibilidad, la vinculación objetiva con el interés ciudadano, el análisis del problema, la concreción de las propuestas o la utilización de un enmarcado favorable, aparecen en alrededor de la mitad de las propuestas de las organizaciones.

Tabla 2. Resultados del análisis de aportaciones

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE APORTACIONES				
Variables	*% Total*	*% Aportaciones de colectivos*	*% Aportaciones individuales*	*Diferencial*
1. Pertinencia, relevancia y factibilidad	27,8	57,1	18,5	38,7
2. Conexión con la agenda política	7,6	23,6	2,6	21
3. Contacto con la realidad legislativa, normativa y de políticas públicas	11	34,2	3,7	30,5
4. Vinculación objetiva con el interés ciudadano	26	45,3	19,8	25,5
5. Alineamiento con entidades sociales	9,7	32,3	2,6	29,7
6. Refuerzo académico	4,9	15,5	1,6	14
7. Proximidad mediática	18,1	36,6	12,2	24,6
8. Estructura identificable	40,9	67,1	32,6	34,5
9. Análisis y definición precisa del problema	11,5	36,6	3,5	33,1
10. Diagnóstico valorativo equilibrado	8,8	30,4	2	28,4
11. Propuestas concretas, coherentes, conectadas y enfocadas	33,4	53,4	27,1	26,3
12. Redacción clara y precisa	50,1	74,5	42,4	32,1
13. Rigor argumental	9,3	29,2	2,9	26,3
14. Presencia de *frame*/enmarcado	18	53,4	6,9	46,5
15. Inclusión de elementos base de comunicación pública	14,9	46	5,1	40,9
TOTAL	19,47	42,36	12,23	30,1

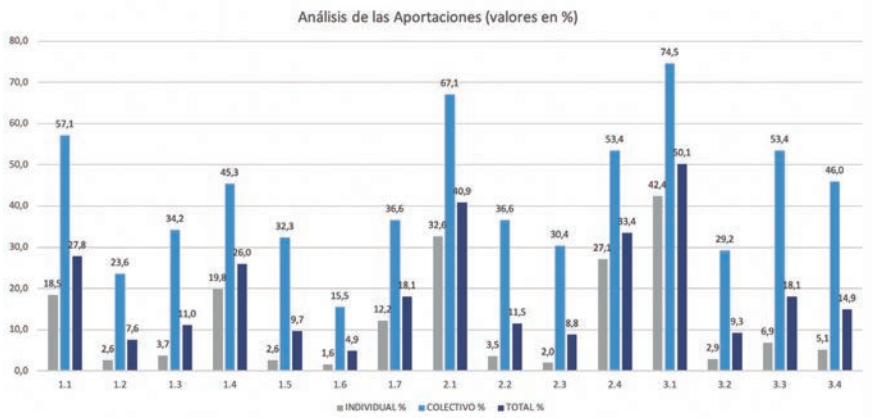


Gráfico 5. Análisis de las aportaciones

Como se puede comprobar en los datos ofrecidos, las propuestas enviadas están lejos de ajustarse al índice de eficacia establecido.

IV. Conclusiones

En España, como en el resto del mundo, existe una preocupación creciente dentro de la institución parlamentaria por acercarse a los ciudadanos y conseguir establecer una relación bidireccional con ellos para que, en algunos casos, puedan agregar sus contribuciones a los procesos parlamentarios.

Por eso, el Parlamento abierto en España, como concepto y evolución de la institución parlamentaria, implica un mayor impulso de las herramientas de participación ciudadana, sin confundir el impulso de la participación exclusivamente con el desarrollo de herramientas digitales. El Parlamento abierto, indudablemente, implica el uso de las TIC, pero la influencia de la tecnología sobre la participación va más allá de ir sumando herramientas digitales para participar. Por lo tanto, el avance del Parlamento abierto implica, necesariamente, el fomento de la participación, sea cual sea la forma en que se concrete. En esta línea, en los últimos tiempos han aumentado las demandas para perfeccionar las vías de participación de los ciudadanos en el Parlamento: centradas en mejorar las vías ya existentes, como la iniciativa legislativa popular, el derecho de petición ante las Cámaras y las comparecencias y audiencias, así como en establecer nuevos mecanismos, como foros deliberativos, intergrupos o institucionalizar las vías de colaboración con la sociedad civil (Rubio y Gonzalo, 2017).

La iniciativa estudiada supone un gran avance en las prácticas participativas del Congreso de los Diputados, un paso positivo hacia una mayor apertura de la Cámara a la participación ciudadana. Puede servir la valoración que, de este aspecto, realizaba su presidente, Patxi López, en la última sesión de la Comisión el 3 de julio de 2020, al señalar que había

> que agradecer las más de mil aportaciones que han hecho los ciudadanos y las ciudadanas a través de nuestra web. Esto quiere decir que tenemos una ciudadanía muy viva que tiene ganas de implicarse en la cosa pública. Por lo tanto, solo tenemos que poner en marcha las herramientas para que lo haga[53].

[53] https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-124.PDF

En nuestra opinión, este proceso de participación ciudadana permite tener una experiencia real que va más allá de la teoría y, además, hace posible verificar que, si el tema tiene relevancia para la ciudadanía y se cuenta con las herramientas y la cobertura jurídica necesarias, la participación es exitosa.

En nuestra opinión, el éxito se debe, fundamentalmente, a que el objeto de la participación resultaba de enorme relevancia para el interés ciudadano, lo que ha provocado que los ciudadanos hayan pasado por encima de la escasez de información, de la falta de tiempo e, incluso, de las dificultades para intuir que sus propuestas podían ser tomadas en cuenta (dada la cercanía entre el plazo de envío y la presentación y votación de las conclusiones por parte de los grupos parlamentarios) a la hora de enviar sus aportaciones.

Con carácter general, la experiencia demuestra que, si el tema que se somete a un proceso participativo es relevante y consistente, va a suponer un fuerte incentivo para la participación. No podemos dejar de destacar algunas carencias importantes de este proceso, como la ausencia de mecanismos de seguimiento y respuesta de las aportaciones realizadas; la precariedad de los mecanismos de transparencia, sin un buscador que permitiera realizar búsquedas en las aportaciones recibidas; así como la ausencia de una devolución a la ciudadanía acerca de la aceptación o no de las propuestas recibidas (que debería haber realizado la propia Comisión). Todos estos elementos estaban ausentes de la experiencia analizada, probablemente por la precipitación en su puesta en marcha.

Además, a la vista de los resultados, podemos decir que la participación está abierta a todos, pero que, para ser efectiva, requiere una mejora en los formatos de presentación, en los contextos de las propuestas o en las fundamentaciones.

Como consecuencia del estudio de las propuestas enviadas, hemos podido obtener una tipología de la participación ciudadana parlamentaria, sabiendo que la observación de un solo proceso debería ser contrastada con otros nuevos. En consecuencia, podemos decir que existe una gran diferencia entre la participación espontánea de los particulares que, por lo general, no tienen en cuenta elementos técnicos para intentar que sus propuestas sean tomadas en cuenta, y la participación organizada, de mayor calidad técnica (desde el

punto de vista de la influencia), lo que denota un mayor grado de profesionalización de sus mecanismos de participación.

Esto se ve, por ejemplo, en el número de iniciativas incluidas en cada propuesta. Los ciudadanos participan de una forma más concreta, menos sistemática, incluyendo un número muy inferior de iniciativas en sus propuestas. Mientras que la respuesta de los grupos organizados es más sistemática, e incorpora un conjunto variado de iniciativas (habitualmente relacionadas con el tema de interés del grupo). A esto se suma el hecho de que, mientras los ciudadanos plantean iniciativas de manera plural, vinculadas a sus necesidades y experiencias vitales, los grupos concentran las mismas en su ámbito de interés. Cabe concluir, por tanto, que las organizaciones y grupos han demostrado tener una agenda propia de influencia, que los lleva a ser capaces de incluir distintas iniciativas en cada propuesta, lo que puede servir para ofrecer una visión más integral de los problemas y sus propuestas de solución.

La experiencia de la participación ciudadana en la Comisión de Reconstrucción ha mostrado que se puede combinar la democracia representativa con la colaboración ciudadana para obtener mejores resultados en términos de aportación de conocimiento. En este sentido, sobre la base de esta experiencia se puede avanzar para instaurar mecanismos que faciliten esa participación en la toma de decisiones, ya sea individualmente o fomentando el papel de las entidades intermedias entre el individuo y el Estado. Así, hay dos regulaciones de futuro que sería interesante abordar, por un lado, la del derecho de petición y, por otro, la de los grupos de presión.

Pero, junto a esto, y usando como guía de medida las pautas que hemos establecido, queda claro también que la influencia no es algo fácil de hacer para no profesionales de la gestión de asuntos públicos, el «*lobby* ciudadano», y que, para tratar de remediar estas diferencias, sería necesario un apoyo decidido de las instituciones parlamentarias para suplir estas carencias con medidas como mejorar la información y, quizás, la formación (guías, etc.) por parte de las instituciones que promueven procesos participativos. En este sentido, las pautas que se ofrecen en el artículo pueden servir de guía para la elaboración de aportaciones sólidas por parte de entidades sociales, organizaciones empresariales, colectivos ciudadanos y particulares,

si se mejora la conexión con el entorno de decisión e influencia, se cuida una composición ordenada y solvente y se les dota de una fortaleza narrativa.

En conclusión, o se acepta tácitamente que esta labor está solo al alcance de unos pocos, o bien, como sería deseable, se ponen al servicio de los ciudadanos los medios suficientes para que tanto un ciudadano individual como un colectivo no profesionalizado puedan ejercer influencia en un proceso de participación en políticas públicas, en igualdad de condiciones. Cuestión que requeriría, sin duda, la incorporación de estas exigencias en los Reglamentos parlamentarios, algo que han realizado ya algunos Parlamentos autonómicos y que viene demandando la doctrina de manera reiterada (Rubio y Gonzalo, 2017: 179; Aranda, 2017: 15; Tudela, 2020: 15).

Para lograrlo es necesario poner a disposición del participante información previa suficiente dentro de un sistema más amigable, que incluya sistemas de adhesión y devolución. Incorporando, además, mecanismos que permitan trazar el impacto de las aportaciones en el trabajo parlamentario, disponiendo de las herramientas tecnológicas adecuadas para canalizarlas, como una herramienta de gestión de información (buscador), a lo que habría que añadir la necesidad de que los que realizan aportaciones reciban respuesta acerca de la aceptación o no de las propuestas recibidas. Es necesario, en los procesos participativos, garantizar la denominada *huella normativa o legislativa*, que se refiere al compromiso necesario de la organización que inicia procesos participativos para atestiguar la trazabilidad futura de las propuestas en los resultados finales de la iniciativa objeto de las aportaciones.

No es un tema solamente tecnológico. Aunque en el caso estudiado la tecnología utilizada es muy básica, cabe señalar que un estudio comparativo de los sistemas tecnológicos implantados en otros procesos permite afirmar que la propia tecnología, en sí misma, está madura para acompañar de manera eficiente este tipo de técnicas.

Este mecanismo participativo y su experiencia de implementación pueden servir como modelo para articular futuros espacios de apertura parlamentaria en el parlamentarismo español. Las iniciativas de participación ciudadana deben tener en cuenta una serie de principios fundamentales (Navarro Méndez y Navarro Marchante, 2016: 169): 1) acceso sencillo; 2) necesaria identificación del usuario; 3)

moderación de la participación; 4) dan libertad a la hora de aportar ideas y opiniones; 5) los parlamentarios pueden participar en los debates; 6) las Cámaras seleccionan los asuntos que someten a la posibilidad de participación ciudadana; 7) se establece la obligación de realizar, por parte de la Cámara, un documento final que resuma las aportaciones realizadas y que sea trasladado a los parlamentarios, y 8) todo el proceso de participación digital es transparente y accesible a través de la web de la Cámara.

En conclusión, un Congreso inclusivo, responsable, transparente, accesible y receptivo es clave en la construcción de una sociedad democrática madura y en el fortalecimiento de la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, además de favorecer una sociedad activa, informada y crítica.

Bibliografía

Aranda Álvarez, E. (2017). Parlamento abierto: una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, pp. 13-43. https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.01

Carfi, N. (2014). ¿De qué hablo cuando hablo de Parlamento Abierto? *Red Innova*. <http://www.redinnova.com/2014/03/20/de-que-hablo-cuando-hablo-de-Parlamento-abierto>

Cebrián Zazurca, E. (2107). Las Cortes de Aragón como Parlamento abierto: Los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios. *Estudios de Deusto*, 2 (65), pp. 15-38.

Coleman, S. y Blumler, J. G. (2009). *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge University Press.

Faria, C. F. (2013). *El Parlamento abierto en la era de la Internet. ¿Puede el pueblo colaborar con el Legislativo en la elaboración de las leyes?* Centro de Documentación e Información de la Cámara de Diputados de Brasil.

García-Escudero Márquez, P. (2015). Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana. *Teoría y Realidad Constitucional*, 36, pp. 171-216.

Gonzalo Rozas, M. Á. y Cavero Cano, G. (2013). Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas. *Revista de las Cortes Generales*, (88), pp. 201-232. https://doi.org/10.33426/rcg/2013/88/692

Gonzalo Rozas, M. Á. (2018). Parlamento y participación ciudadana. *Revista de las Cortes Generales*, (105), pp. 219-246. https://doi.org/10.33426/rcg/2018/105/85

Leston-Bandeira, C. (2012). Towards a Trustee Model? Parliamentary Representation in the internet Era: The Portuguese Case. *Parliamentary Affairs*, 65, pp. 425-447.

Llop Ribalta, M. D. (2012). Transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno en los parlamentos. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 4, pp. 66-83.

Mandelbaum, A. y Wislow, D. (2014). Definiendo el Parlamento abierto. En I. Ramos Vielba, M. Á. Gonzalo y E. Campos Domínguez (coords.), *Parlamentos abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. https://unmundosalvadorsoler.org/_Files/avi/Impacto%20de%20la%20actividad%20parlamentaria%20en%20la%20lucha%20contra%20la%20pobreza_Fundacion%20Alternativas.pdf

Navarro Méndez, J. I. y Navarro Marchante, V. J. (2016) La participación ciudadana en los procedimientos de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la fatiga del Parlamento. *Asamblea Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 35, pp. 149-174.

OCDE. (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto*. OCDE.

ParlAmericas. (2018). *¿Qué es el parlamento abierto?* ParlAmericas. http://parlamericas.org/uploads/documents/Brochure_OPN_SPA.pdf

Rubio, R. y Gonzalo, M. Á. (2017). Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos Abiertos? En M. Pérez-Moneo y J. Vintró i Castells (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las comunidades autónomas* (pp. 145-179). Congreso de los Diputados.

Rubio, R. y Gonzalo, M. Á. (2020). Presencialidad y excepcionalidad en el Parlamento en tiempos de pandemia global. En J. V. Meseguer Sánchez y J. M. Reniu Vilamala (dirs.), *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia* (pp. 73-94). Thompson-Reuters/Aranzadi.

Rubio, R. y Vela, R. (2017). *Parlamento abierto: el parlamento del siglo XXI*. UOC.

Rubio, R. y Vela, R. (2017b). *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas: 125 instrumentos de apertura parlamentaria*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

Tudela Aranda, J. (2002). Parlamento y nuevas tecnologías. En F. Pau i Vall (coord.), *El Parlamento del siglo XXI* (pp. 105-155). Tecnos.

Tudela Aranda, J. (2020). Parlamento y crisis sanitaria. Reflexiones preliminares. *El Parlamento ante la Covid-19. Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 8, pp. 6-17.

Vela Navarro-Rubio, R. (2020). La adaptación de los parlamentos autonómicos a la crisis del Covid-19. En J. V. Meseguer Sánchez y J. M. Reniu Vilamala (dirs.), *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia* (pp. 95-129). Thompson-Reuters/ Aranzadi.

White House, The. (2009). *Transparency and Open Government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies*. The White House. https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 273-323
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1566

EL PAPEL DEL PARLAMENTO EN LA GESTIÓN ORDINARIA DE RIESGOS. UN ANÁLISIS A LA LUZ DEL «PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN»

THE ROLE OF PARLIAMENT IN ORDINARY RISK MANAGEMENT. A LEGAL ANALYSIS IN LIGHT OF THE "PRECAUTIONARY PRINCIPLE"

Borja Sánchez Barroso
Profesor Colaborador Asistente
Universidad Pontificia de Comillas (ICADE)
https://orcid.org/0000-0001-8685-2666

Fecha de recepción del artículo: diciembre 2020
Fecha de aceptación y versión final: abril 2021

RESUMEN

La «gestión de riesgos» en España parece haber relegado al Parlamento a una posición secundaria, frente a un Poder Ejecutivo omnímodo y poco controlado. Esta tendencia, que ha podido observarse en el derecho de necesidad, pero también en las normas ordinarias relacionadas con el riesgo, viene provocada en gran medida por la interpretación y el fundamento otorgado hasta el momento al llamado «principio de precaución», una norma que inspira y vertebra el derecho ordinario y extraordinario frente a riesgos inciertos. Tras analizar brevemente el origen del principio, su recepción en España y la definición mayoritaria que le han otorgado la doctrina y los tribunales, analizamos diversas objeciones a la concepción actual del principio, de las que trae causa la impropia subordinación del Parlamento en este ámbito. A la vista de dichas objeciones y del erróneo fundamento atribuido a las normas de precaución hasta ahora, trataremos de reformular estas últimas para recuperar el protagonismo del Parlamento en la más amplia «canalización institucionalizada del riesgo» (ya no simple gestión) que la propia arquitectura constitucional le ha reservado. De ello extraeremos algunas consecuencias prácticas y mejoras para el Parlamento, relacionadas con la técnica legislativa a la hora de regular riesgos inciertos y la evaluación técnica y científica de los mismos dentro del procedimiento legislativo.

Palabras clave: principio de precaución, gestión de riesgos, Parlamento, separación de poderes, diseño institucional

ABSTRACT

The Spanish Parliament seems to play a secondary role in "risk management", contrary to an overarching and scarcely controlled Executive Power. This trend can be observed in rules regulating emergency powers, but also in ordinary rules related to risk. It can be explained to a great extent by the current interpretation and legal foundation given to the so-called "precautionary principle", a norm that inspires and gives coherence to ordinary and extraordinary rules regulating uncertain risks. In this paper, we briefly analyze its origins, its implementation in Spain and the most widely accepted definition given by scholars and the Courts to the precautionary principle. We also analyze potential objections to the current version of the principle, which has led to an improper subordination of the Parliament in this field. Considering those objections and the inaccurate legal foundation hitherto given to precautionary norms, we try to reformulate said foundation to make the Parliament regain a leading role in "risk management", which in fact amounts to much more than just "managing risks" (i.e. risks shall not only be managed, but also "institutionally channeled" or negotiated). The institutional architecture designed by the Spanish Constitution imposes it. We will also derive from it some practical consequences and potential improvements for the Parliament, related to legislative technique in rules regulating uncertain risks and integration of technical and scientific risk assessment into legislative procedures.

Keywords: precautionary principle, risk management, Parliament, separation of powers, institutional design

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO AL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN. *1. Origen y evolución del principio de precaución. 2. Recepción del principio en España. 3. La doctrina mayoritaria actual sobre el principio de precaución.* III. OBJECIONES AL ACTUAL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN QUE RELEGAN AL PARLAMENTO A UNA POSICIÓN SECUNDARIA. *1. Objeciones ligadas a los principios de seguridad jurídica y legalidad.* 1.1. La difícil compatibilidad del principio de precaución con el principio de seguridad jurídica. 1.2. La difícil compatibilidad del principio de precaución con el principio de legalidad y la reserva de ley. 1.3. Un Parlamento relegado

por la improvisación y la falta de deliberación. *2. Objeciones ligadas a la naturaleza jurídica del actual principio de precaución, que vuelven a opacar al legislador.* 2.1. Una disparidad reveladora en torno a las formulaciones «del» principio de precaución. 2.2. Un Parlamento olvidado debido a la ocultación de las reglas de precaución tras «el» principio de precaución. IV. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LAS NORMAS DE PRECAUCIÓN PARA RECUPERAR EL PAPEL PRINCIPAL DEL PARLAMENTO. *1. El inadecuado fundamento actual del principio de precaución.* 1.1. Dos posibles fundamentos para el actual principio de precaución, ambos problemáticos. 1.2. Objeciones político-jurídicas a los anteriores fundamentos del principio. *2. Hacia un fundamento alternativo del principio y un papel reforzado del Parlamento.* 2.1. La necesaria institucionalización de las respuestas frente a la incertidumbre. 2.2. La recuperación de un papel principal del Parlamento para la negociación de riesgos inciertos. V. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS PARA EL PARLAMENTO DERIVADAS DE UNA VISIÓN ALTERNATIVA SOBRE LAS NORMAS DE PRECAUCIÓN. 1. *Mejora de la técnica legislativa frente a los riesgos inciertos.* 1.1. Imprecisiones actuales en la regulación de riesgos inciertos. 1.2. Revalorizar los conceptos jurídicos y la técnica legislativa para enfrentarse a fenómenos extrajurídicos. *2. Evaluación de los posibles riesgos inciertos: la necesidad de revitalizar el procedimiento legislativo.* 2.1. La evaluación «técnica» asociada al actual principio de precaución. 2.2. La necesidad de ampliar la evaluación y complementarla con una mayor deliberación, especialmente en sede parlamentaria. VI. CONCLUSIÓN Y ¿CIERRE? BIBLIOGRAFÍA

I. Introducción

En un principio, podría parecer que la relación del Parlamento con la llamada gestión de riesgos es más bien escasa. La propia expresión «gestión de riesgos», traducción directa de la anglosajona *risk management*, apunta en ese sentido: gestionar es «ocuparse de la administración, organización y funcionamiento» de algo, «manejar o conducir una situación problemática» (Real Academia Española, 2020)[1]. Y el Parlamento no gestiona, legisla. Expresa la voluntad general y la razón compartida de la comunidad política en un determinado momento, en el marco abierto que la Constitución le ofrece, pero no gestiona; ni siquiera en un tiempo como el actual en que las funciones del Parlamento han aumentado hasta extremos insospechados y abarcan mucho más que su primigenia y tradicional función legislativa (Astarloa, 2017: 224).

Una aproximación más detallada a esta cuestión, de la mano de las normas para la gestión de aquellos riesgos más graves y extraordinarios –que integran parte del derecho de necesidad y regulan los estados de alarma, excepción y sitio en que este último se concreta–, sugiere que esta impresión inicial podría no resultar acertada[2]. Estas normas parecen reservar al Parlamento un papel relevante, que el Congreso de los Diputados está llamado a desempeñar. Sin embargo, la naturaleza excepcional de estas normas y la preeminencia que reconocen al Poder Ejecutivo (las *autoridades competentes* o a la *autoridad gubernativa* a que se refiere la Ley Orgánica (LO) 4/1981), salvo en lo referido al estado de sitio, sigue arrojando dudas sobre el papel que corresponde realmente al Parlamento en la gestión de riesgos, especialmente en situaciones ordinarias. Además, la forma en la que el Congreso ha hecho uso de estos poderes en la práctica, con prórrogas casi automáticas del

[1] De hecho, cuando la Constitución española menciona la palabra «gestión», hace referencia a la gestión de los distintos entes territoriales en que se organiza el Estado, en el sentido competencial del término, o -en lo que más nos atañe- a la gestión del Gobierno (108 CE) y de sus miembros (98.2 CE). En el art. 103.1 CE, el servir con objetividad los intereses generales puede entenderse en un sentido similar, siendo como es la actividad de gestión una parte esencial de este «servicio».

[2] Como es sabido, el Congreso debe intervenir al menos en los primeros momentos de gestión de estos riesgos extraordinarios, para autorizar la adopción de medidas excepcionales (en el estado de excepción) o su prórroga (estado de alarma). Puede también condicionar dichas medidas y hacer un seguimiento continuo de su implementación, recabando la información que considere oportuna (arts. 13.3, 15.1 y 6.2 LO 4/1981).

estado de alarma declarado en marzo de 2020[3] o la aprobación de una extensa prórroga de seis meses en noviembre, con escasa rendición de cuentas y una genérica y amplísima delegación a favor de la Presidencia de cada comunidad autónoma (artículo (art.) 2 Real Decreto (RD) 926/2020), dudosamente compatible con el espíritu de las normas que regulan el estado de alarma, suscita las mismas dudas[4].

En ese contexto, una segunda aproximación a la cuestión planteada es posible: analizar con mayor detalle el papel del Parlamento en la gestión de riesgos ordinarios, fuera de las situaciones de excepcionalidad constitucionalmente reconocidas. Para ello, podríamos centrarnos en cualquiera de los sectores donde un riesgo puede aparecer: el derecho del medioambiente, el derecho de la seguridad alimentaria, el derecho de protección de los consumidores (en relación con la seguridad de los productos), etc. En todos estos ámbitos, la preeminencia del Poder Ejecutivo parece imponerse nuevamente. De hecho, en estos sectores existen generalmente cláusulas normativas absolutamente genéricas que habilitan al Gobierno y a la Administración para la adopción de cualquier medida «necesaria» para hacer frente a un posible riesgo[5].

Si se analizan en detalle, estas normas se basan en un mismo principio general: el llamado «principio de precaución», que algunas de estas normas citan expresamente[6]. Como trataremos de demostrar,

---

[3] Estas condiciones se limitaron a requerir al Gobierno la remisión semanal al Congreso de los Diputados de información documental estructurada sobre la ejecución de las medidas y su eficacia (Disposición Adicional 6ª del RD 463/2020, añadida por la Disposición Final 1ª RD 476/2020).

[4] La declaración del estado de alarma inicial pretendía que la rendición de cuentas fuera incluso menor (art. 14 del RD 926/2020, modificado a instancias del Congreso por medio del RD 956/2020). El Congreso obligó a sustituir las comparecencias quincenales preceptivas del ministro de Sanidad ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados, por comparecencias bimestrales del presidente del Gobierno ante el Pleno del Congreso y comparecencias mensuales del ministro de Sanidad ante la citada comisión. Vista la excepcionalidad del riesgo enfrentado y la rapidez con que se modifican los escenarios, el plazo y el modo para rendir cuentas ante las Cortes sigue antojándose insuficiente. La actuación del Parlamento para la gestión de riesgos en tiempos de crisis, especialmente en relación con la COVID-19, ha sido analizada en detalle por Tudela (2021), Arévalo & Marañón (2021), Dueñas (2021) o Barceló et al. (2020), entre otros.

[5] Por ejemplo, frente a riesgos para la salud pública, pueden citarse los arts. 2 y 3 LO 3/1986, el art. 26.1 LGS o los arts. 3.d y 27.2 LGSP, entre otros.

[6] Por ejemplo, la Ley 33/2011, General de Salud Pública (LGSP), la Ley 17/2011, de Seguridad Alimentaria y Nutrición (LSAN), la Ley 21/2013, de evaluación ambiental (LEA), o el Real Decreto 1801/2003, sobre seguridad general de los productos (RD

es la interpretación de este principio, que reputamos errónea, la que explica en gran medida el protagonismo desproporcionado que se ha otorgado a los órganos del Poder Ejecutivo en la gestión de riesgos ordinaria y, por derivación, también en la gestión de riesgos extraordinaria. Este excesivo protagonismo relega a su vez al Parlamento a un papel secundario en dicha gestión, que no concuerda, como veremos, con la posición central que la Constitución le confiere en la arquitectura institucional del Estado.

A la vista de lo anterior, trataremos de argumentar a lo largo de este artículo dos posturas complementarias:

> (i) igual que Miguel Ángel veía ya la estatua en el bloque de piedra todavía sin esculpir, el papel secundario que está jugando el Parlamento en la gestión de riesgos extraordinarios (como la lucha frente a la COVID-19) ya podía adivinarse si se analiza en profundidad las normas de gestión de riesgos ordinarios y, en especial, el llamado «principio de precaución» que vertebra e inspira estas normas desde hace algunas décadas, en contextos de incertidumbre;
>
> (ii) un mejor entendimiento del «principio de precaución», el análisis detallado de las objeciones jurídico-constitucionales que plantea y una reformulación necesaria de su fundamento jurídico ayudarían a devolver al Parlamento el protagonismo que le corresponde para la gestión de riesgos en un Estado constitucional (una gestión que, como veremos, es en realidad mucho más amplia e implica también negociación, institucionalización y regulación detallada de las respuestas frente a cada posible riesgo).

II. Consideraciones generales en torno al principio de precaución

1. Origen y evolución del principio de precaución

Desde hace algunas décadas, el principio de precaución es una de las piezas centrales de los sistemas de gestión de riesgos establecidos a nivel internacional, europeo y nacional en ámbitos muy diversos, que incluyen la protección del medio ambiente, la salud

---

1801/2003). De forma más reciente, ha sido citado en las exposiciones de motivos de los Reales Decretos 537/2020, de 22 de mayo o 555/2020, de 5 de junio, por los que se prorroga el estado de alarma, o la Orden SND/422/2020, de 19 de mayo, por la que se regulan las condiciones para el uso obligatorio de mascarilla.

pública, la seguridad alimentaria o la seguridad química, entre otros. Se ha empleado así frente a todo tipo de riesgos, desde los más graves y globales (cambio climático, pandemias, organismos genéticamente modificados, etc.), hasta los aparentemente pequeños y puntuales (seguridad de los productos, como juguetes o productos para lactantes, riesgos provocados por obras y edificaciones o por prospecciones realizadas mediante fractura hidráulica, etc.)[7]. Aunque el principio de precaución puede ser analizado desde un punto de vista filosófico –la precaución como enfoque o actitud frente al futuro– (Palazzani, 2008)– o técnico –la precaución como herramienta de micro-gestión de riesgos– (Charest, 2002)–, su relevancia a nivel estrictamente jurídico justifica un estudio pormenorizado en este ámbito.

A nivel internacional, aunque el principio de precaución surge como norma a mediados de los años 70, ha sido reconocido en casi todos los tratados internacionales relacionados con la prevención de riesgos celebrados desde los años 90, especialmente en el campo del medio ambiente (Moya, 2013: 161; Corti, 2017: 220). También ha sido reflejado en el derecho de la Unión Europea, al máximo nivel normativo pues se encuentra expresamente reconocido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (191.2 TFUE), así como en los numerosos Reglamentos y Directivas que en él se inspiran (De Sadeleer, 2017: 1025; Delgado del Saz, 2017). De forma similar, ha sido recogido por el Derecho interno español, en numerosas leyes y reglamentos y, de forma más tímida, en la doctrina del Tribunal Constitucional (Soro, 2017; De Torres Soto, 2017).

En la fulgurante evolución del principio de precaución, prototípica de la formación de normas en la época actual a decir de algunos autores (Viney, 2000: 66), dos tipos de actores han resultado especialmente relevantes[8]. Por un lado, los órganos ejecutivos a nivel

---

[7] Aunque se han señalado orígenes anteriores, algunos muy remotos, el principio de precaución surge como norma jurídica en el marco del derecho internacional, en la década de 1970. Se ha dicho de este principio que es la *máxima expresión jurídica* de un panorama global (científico, social, filosófico, jurídico…) en el que la certeza y la previsibilidad parecen valores cada vez más utópicos (De Montalvo, 2017: 171).

[8] Ha sido una formación más descentralizada y especular que jerárquica, en red más que lineal, por mimetismo y ósmosis más que por diseño racional, que ha pasado por casi todos los niveles territoriales de decisión posibles: originado en el derecho interno alemán y sueco, negociado a nivel internacional en numerosos tratados, consolidado a nivel de

nacional (mediante la negociación y firma de los citados tratados internacionales) y europeo –la Comisión Europea ha sido, de hecho, una de las grandes impulsoras del principio desde su temprana comunicación sobre el recurso al principio de precaución (Comisión Europea, 2000)–. Por otro lado, los órganos judiciales, especialmente a nivel europeo y nacional, que no han dudado en aplicar y desarrollar el principio en numerosos ámbitos (Tribunal General de la Unión Europea,TGUE, 2018: 58). En este proceso, sin embargo, las asambleas legislativas han sido generalmente actores pasivos, que se han limitado a mencionar escuetamente el principio sin desarrollarlo, o han incluido en las normas definiciones estereotipadas del mismo, muy dispares entre sí y rara vez discutidas en cuanto a su contenido específico, como enseguida veremos.

2. Recepción del principio en España

A nivel normativo, en España, el principio de precaución ha sido reflejado en numerosas leyes y reglamentos, de forma muy distinta en cada caso. En concreto, en las normas relativas al medio ambiente, suele mencionarse únicamente como un principio que se ha tenido o debe tenerse en cuenta (a imagen de lo que dispone el art. 191.2 TFUE). En aquellas referidas a la salud, la seguridad alimentaria y otros riesgos similares, en cambio, suele ir acompañado de una definición más prolija, diferente en cada caso, sin que dicha disparidad sea explicada o justificada en los antecedentes o en la exposición de motivos de cada norma. Pueden compararse, por ejemplo, los arts. 2 LEA y 7 LSAN[9].

A nivel jurisprudencial, su aplicación también se ha multiplicado de forma exponencial a lo largo de estas dos últimas décadas,

---

la Unión Europea y reflejado nuevamente, con algunas diferencias, en los ordenamientos internos de los Estados miembros.

[9] Art. 2 LEA («Los procedimientos de evaluación ambiental se sujetarán a los siguientes principios: […] b) Precaución y acción cautelar»); art. 7 LSAN («Artículo 7. Principio de cautela. 1. De conformidad con el artículo 7 del Reglamento (CE) n.º 178/2002, en circunstancias específicas, y en particular ante la aparición de riesgos emergentes, cuando tras haber evaluado la información disponible, se observe la posibilidad de que haya efectos nocivos para la salud, pero siga existiendo incertidumbre científica, podrán adoptarse medidas provisionales de gestión del riesgo para asegurar la protección de la salud, todo ello en espera de una información científica adicional, que permita una evaluación del riesgo más exhaustiva»).

llegando a ser citado en más de mil resoluciones judiciales[10]. Se trata en su gran mayoría de resoluciones de los tribunales ordinarios, puesto que el Tribunal Constitucional, aunque ha reconocido expresamente la existencia del principio, no se ha prodigado especialmente en su interpretación ni parece considerarlo un principio de rango constitucional, sino legal[11]. Se han ido perfilando así dos tipos de aplicaciones alternativas del principio de precaución, en relación con la elaboración de disposiciones de carácter general, por un lado, y con el dictado de actos administrativos singulares, por otro. En el primer caso, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 2006, referida a los posibles riesgos provocados por las ondas electromagnéticas (controversia analizada en detalle por Embid, 2010b), distinguió dos concepciones posibles del principio de precaución, de forma novedosa respecto a la doctrina de los tribunales europeos. Siguió en este punto a Esteve Pardo (Esteve, 2004: 196-204)[12]. La primera versión del principio, de corte inspiradora, iría dirigida al legislador, pero no tendría mucho interés jurídico según el tribunal, puesto que sería equivalente a la tradicional prevención general, que justifica la elaboración de normas de protección en numerosos sectores (como el de la protección del medio ambiente). La otra, más novedosa y que el tribunal asume, permitiría el establecimiento de condiciones restrictivas excepcionales frente a posibles riesgos incluso cuando otra norma expresa no ampare dichas medidas (permitiendo de esta forma «excepcionar» el régimen ordinario aplicable a una materia, mediante una aplicación autónoma

[10] La importancia del principio en España debe ser relativizada, puesto que su incidencia final en el fallo de cada resolución ha resultado generalmente escasa: suele ir acompañado de otros argumentos que constituyen la razón principal de cada decisión, siendo citado por los tribunales en meros *obiter dicta*.

[11] La doctrina del Tribunal Constitucional puede considerarse marginal en este sentido pues, aunque reconoce la existencia del principio, no ha desarrollado especialmente su contenido ni ha aclarado la interpretación que deba darse al principio en nuestro país. La sentencia del Tribunal Constitucional más significativa en este sentido anuló una norma legal de la Región de Murcia contraria a la regla de silencio general negativo establecida por la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, añadiendo que dicha norma vulneraría además el «principio de precaución» (Tribunal Constitucional, 2018a,FJ. 10). B. Soro es quien ha analizado con más detalle esta jurisprudencia (Soro, 2017: 93).

[12] Se trata, creemos, de una incorrecta interpretación de las tesis del autor, puesto que el propio J. Esteve ha criticado posteriormente este protagonismo excesivo otorgado a la Administración y a los expertos técnicos o científicos a la hora de adoptar medidas excepcionales frente al riesgo (Esteve, 2009:146).

del principio similar a la que predican los tribunales europeos)[13]. Es esta última, como veremos, la que se ha abierto paso como definición mayoritaria del principio en España.

En la misma línea, pero en relación con el dictado de actos administrativos singulares, diversas sentencias de la Audiencia Nacional han amparado la adopción de medidas restrictivas en el caso relativo al aceite de orujo incluso cuando el producto cumplía todas las condiciones expresadas en la normativa aplicable, ante la simple sospecha de un riesgo grave para el consumidor. Aunque esta interpretación perseguía únicamente rechazar la responsabilidad patrimonial de la Administración y era contraria, como vimos, a otras resoluciones anteriores que habían anulado dichas medidas, la Audiencia Nacional volvió a establecer que el principio de precaución podía amparar por sí solo la asunción de medidas en contextos de incertidumbre, en contra incluso de lo dispuesto en otras normas (Audiencia Nacional, 2010, FJ. 4). En ambos casos, ampliamente citados con posterioridad por otros órganos jurisdiccionales, los tribunales españoles adoptaron con algunas pequeñas diferencias la interpretación europea del principio de precaución[14].

---

[13] Para esta segunda aplicación excepcional, el Tribunal Supremo estableció dos condiciones ausentes en la jurisprudencia europea: la apreciación de una situación de crisis o emergencia (que negó en el caso objeto de la sentencia) y la asunción de la postura científica mayoritaria para justificar las medidas adoptadas (que, a nivel de la Unión Europea, es sustituida por la obligación de adoptar en cada caso la postura más fundada, independientemente de su grado de apoyo en la comunidad científica).

[14] Existen dos ámbitos en los que la jurisprudencia interna española resulta contradictoria y no termina de delimitar con precisión la eficacia que debe otorgarse al principio de precaución. El primer ámbito es el de la tutela cautelar, donde se ha mencionado el principio de precaución para la justificación cuasi-automática de medidas cautelares frente a un posible riesgo (TSJ de las Islas Baleares, 2015; TSJ de la Comunidad Valenciana, 2014); se ha negado en otros casos su eficacia por remisión a las normas específicamente aplicables a la tutela cautelar –en particular, al *fumus boni iuris* y al *periculum in mora*– (Tribunal Supremo, 2012a); y se ha empleado finalmente en otros casos para orientar la interpretación de dichos conceptos (Tribunal Supremo, 2014). La otra contradicción en la doctrina de los tribunales se refiere al estándar de prueba exigible a los poderes públicos para la adopción de medidas restrictivas frente a un posible riesgo. Se ha exigido así, en ocasiones, acreditar que una actividad no causará afectación al bien jurídico protegido o que no exista ninguna duda científica al respecto; en otras se ha requerido simplemente que los poderes públicos acrediten un temor fundado o una duda positiva y no una prueba plena e indubitada sobre el riesgo; en otras, finalmente, se ha exigido acreditar que el riesgo se iba a materializar o una prueba cualificada del mismo para adoptar alguna medida… Todos estos estándares son

3. La doctrina mayoritaria actual sobre el principio de precaución

A pesar de su ubicuidad, el principio de precaución resulta en ocasiones un gran desconocido para la doctrina constitucional. No está de más, por tanto, tratar de definirlo antes de analizar su esclarecedora relación con la gestión de riesgos en general, y el papel reservado al Parlamento en dicha «gestión». No es una tarea sencilla: antes del año 2000 se habían identificado cerca de veinte definiciones distintas del principio en normas y documentos oficiales (Sandin, 1999: 902), a principios de siglo se habían señalado ya más de cincuenta solo en el derecho internacional (Peel, 2005, Apéndice B), y ello sin contar las diferentes interpretaciones jurisprudenciales del principio o las formulaciones propuestas por la doctrina, muchas veces contradictorias entre sí (Sunstein, 2005: 18).

Para agrupar todas estas definiciones, se han generalizado a nivel filosófico y técnico dos grandes grupos: versiones débiles del principio, como orientación que no implica ningún tipo de medida por parte de los poderes públicos sino una mera actitud de precaución, y versiones fuertes, que exigirían algún tipo de actuación, no siempre especificada, frente a cada posible riesgo[15]. En ocasiones, estas categorías son completadas con otras versiones moderadas o intermedias que han hecho cierta fortuna. Sin exigir la adopción de medidas, estas versiones conllevarían la posibilidad de adoptarlas discrecionalmente, según la situación (Morris, 2000: 14; Wiener y Rogers, 2002: 320).

Ninguna de estas categorizaciones –aunque citadas en numerosas resoluciones judiciales– resulta útil para analizar el principio de precaución en el ámbito jurídico. Son demasiado imprecisas para analizar el contenido de una norma jurídica llamada a ser aplicada y a tener efectos jurídicos concretos. Se ha tratado de formular entonces una definición única y más precisa del principio (Berberoff, 2004; Romeo, 2004; Cierco, 2004; Esteve, 2009; Embid, 2010a), aunque no siempre

---

contradictorios entre sí e implican una intensidad variable en el posible riesgo que se quiere prevenir (Di Fabio, 1994: 159; Manson, 2002: 267).

[15] El ejemplo paradigmático de las versiones débiles es el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. El ejemplo más citado entre las versiones fuertes, aunque no reflejado expresamente en una norma jurídica, es el principio de precaución desarrollado en la Declaración de Wingspread (elaborada por científicos y filósofos) (De Cózar, 2005: 137).

se ha hecho a partir de su concreto reflejo en las normas y resoluciones españolas. Según esta definición única, que coincide en la mayoría de los casos y ha sido ampliamente aceptada en España, el principio de precaución sería una norma que permite u obliga a los poderes públicos a adoptar medidas de diversa índole frente a la posibilidad, discutida o no enteramente probada a nivel científico, de sufrir una lesión inaceptable en un bien o valor jurídicamente protegido (TGUE, 2018: 59; Tribunal Supremo, 2006a, FJ. 11; Audiencia Nacional, 2010, FJ. 4). Dichas medidas podrían ser incluso de carácter restrictivo e implicar así la ablación de derechos y libertades individuales, en aras de la protección de algún otro derecho o interés colectivo, incluso en contra de lo establecido en las leyes que regulan, con carácter ordinario, un determinado sector.

III. Objeciones al actual principio de precaución que relegan al Parlamento a una posición secundaria

1. Objeciones ligadas a los principios de seguridad jurídica y legalidad

1.1. La difícil compatibilidad del principio de precaución con el principio de seguridad jurídica

Una primera objeción a la actual concepción del principio de precaución viene de la mano del principio de seguridad jurídica. Aunque los tribunales no siempre han protegido este último principio con la intensidad que merece y no siempre resulta fácil determinar su eficacia, su reconocimiento al más alto nivel jerárquico exige otorgarle un mínimo contenido normativo, concretado en diversos sub-principios expresamente reconocidos en el art. 9.3 CE (publicidad, irretroactividad de ciertas normas, etc.) y en un núcleo de certeza, previsibilidad, estabilidad y efectividad de las normas, que permitan alcanzar una mínima corrección formal y estructural del derecho (Tribunal Constitucional, 2018b; Tribunal Constitucional, 2018c; Von Arnauld, 2006; Arcos, 2000; Pérez-Luño, 2000).

La definición mayoritaria del principio de precaución no garantiza, a nuestro juicio, este mínimo contenido y resulta difícilmente compatible con dichos principios y valores[16]. De hecho, no permite

[16] Cuestión distinta es la tutela que se pueda otorgar a esta posible vulneración del principio de precaución y la dificultad para sancionar su incumplimiento, especialmente

determinar *a priori*, ni siquiera a grandes rasgos, a qué tipo de situaciones va a aplicarse, en qué sectores o en relación con qué materias, ni el tipo de medidas que vayan a adoptarse al amparo del principio. Los particulares se ven así incapaces de ajustar su conducta a la norma, porque no saben lo que el ordenamiento permite o prohíbe, o en qué condiciones lo hace. El hecho de que el principio de precaución sea considerado un principio general del derecho, empleado para la protección de bienes jurídicos muy diversos agrava este defecto[17].

En el mismo sentido, la claridad del principio –a la vista de sus formulaciones tan dispares, en las disposiciones de derecho positivo que lo han reflejado– y su efectividad como norma jurídica –llamada a ser aplicada de la forma más sistemática y coherente posible– también brillan por su ausencia. Técnicamente, esto se articula a través de definiciones del principio de precaución que solamente combinan conceptos jurídicos altamente indeterminados (riesgo, incertidumbre científica, etc.), conceptos sujetos a determinación por medio de la mal llamada discrecionalidad técnica de la Administración (gravedad, irreversibilidad, etc.) y espacios de pura discrecionalidad a favor de la misma (sobre la decisión de adoptar o no medidas, el tipo de medidas que se deben adoptar y su intensidad, el tiempo, condiciones y medidas accesorias a las mismas, etc.). El principio de precaución, en su actual concepción, proyecta de esta forma una incerteza radical inherente, que resulta especialmente paradójica cuando este principio trata justamente de hacer frente a la incertidumbre extrajurídica derivada de la ciencia y, como tal, ofrecer un horizonte de certeza a través del derecho.

Por si todo ello no fuera suficiente, el principio de precaución tampoco contribuye a dotar de estabilidad a las medidas que permite

---

cuando éste se concreta en una defectuosa técnica legislativa –así lo recuerda Ripollés Serrano al analizar la Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2019 (Ripollés, 2020).

[17] Los tribunales españoles han ampliado el ámbito de aplicación del principio de precaución para proteger numerosos bienes y valores jurídicos, más allá incluso de los protegidos a nivel de la Unión Europea y, a veces, ciertamente insospechados. Por ejemplo, han aplicado el principio para proteger la seguridad en los estadios de fútbol ante la posible exhibición de símbolos políticos (TSJ de Madrid, 2018, FJ. 3-4), la suficiencia energética en los hogares (TSJ de Cataluña, 2019), la protección de menores extranjeros (Tribunal Supremo, 2006b, FJ. 4) o la protección mercantil de marcas registradas (Tribunal Supremo, 2013, FJ. 5), entre otros.

adoptar, cuya provisionalidad ha sido citada como característica inherente al propio principio que las ampara (Cazala, 2006: 259). El problema no radica en la posibilidad de modificar temporalmente el régimen de una determinada materia, o en hacerlo con base en circunstancias externas cambiantes, puesto que todo ordenamiento está sujeto a actualización, pero sí –nuevamente– en la indeterminación de las circunstancias que pueden motivar este cambio de regulación y sus condiciones. Los presupuestos para la aplicación del principio de precaución son tan imprecisos que pueden desencadenar en cualquier momento la adopción o eliminación de medidas restrictivas. En caso de hacerlo, no se especifica un mínimo horizonte temporal para las medidas adoptadas (ni podría hacerse seguramente, puesto que la producción de evidencias científicas sobre un riesgo es temporalmente imprevisible)[18]. Tampoco se establece a quién incumbiría aportar dichas evidencias y con ello despejar la situación de provisionalidad creada[19]. Ni siquiera se expresa, de hecho, si una vez confirmado o descartado el riesgo, la regulación vigente o la nueva regulación que se apruebe puede entenderse consolidada[20].

1.2. La difícil compatibilidad del principio de precaución con el principio de legalidad y la reserva de ley

La definición mayoritaria del principio de precaución adoptada por doctrina y tribunales, como aquella norma que permite o impone la adopción de medidas en presencia de un posible riesgo científicamente incierto, implicaría el reconocimiento de una potestad a favor de la Administración. Ya fuera como potestad de uso facultativo o como mandato, habilitaría a los poderes públicos para actuar, incluso de forma restrictiva, frente a los particulares a los que se atribuya la

[18] Así lo recuerda la Comunicación de la Comisión Europea de 2 de febrero de 2000 en su página 21.

[19] En el contexto de la OMC, esta obligación incumbe a los Estados al amparo del artículo 5.7 del Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias. En el ordenamiento interno español y europeo, esta obligación no ha sido expresada con tanta claridad.

[20] J. Esteve Pardo critica de manera fundada la Sentencia del TSJ de Cataluña 856/2003, de 2 de diciembre, que aplica el principio de precaución para avalar la denegación de una licencia para la instalación de un distribuidor subterráneo de electricidad, una tecnología «en absoluto novedosa» cuyos riesgos, ya conocidos y aceptados por la sociedad, motivaron sin embargo la adopción de una medida restrictiva y su confirmación por los tribunales (Esteve, 2004: 201-203).

posible creación de un riesgo. Ello vulneraría, a nuestro juicio, el principio de legalidad y la reserva de ley en tres de sus principales dimensiones, máxime si tenemos en cuenta que el principio de precaución no ha sido constitucionalizado en España, sino que se trataría de un principio general del derecho de rango legal.

Por un lado, en aquellos sectores no regulados donde el principio de precaución pueda llegar a aplicarse como principio implícito, esta concepción del principio vulneraría la exigencia más básica del principio de legalidad, como es la necesidad de otorgar potestades a la Administración por medio de norma expresa. Cuando esta norma deba constar además en una disposición con rango formal de ley, por imperativo de la reserva de ley, la vulneración sería todavía más evidente (en el mismo sentido, Izquierdo y Rebollo, 2003: 218). Las Cortes Generales ni siquiera habrían intervenido para dar cobertura a una anticipación de la protección frente a algunos riesgos inciertos, salvo de forma general a través de otras normas, dirigidas a combatir otros riesgos y a ser aplicadas en otros ámbitos, de las cuales se habría inducido el principio general de precaución.

Por otro lado, aun cuando el principio de precaución hubiera sido contemplado como principio expreso en una ley, una interpretación como la actual vulneraría la exigencia de precisión y detalle asociada a las normas atributivas de potestades a la Administración[21]. Las Cortes Generales habrían intervenido, sí, pero de manera claramente insuficiente para lo que se espera de ellas a la hora de atribuir potestades ablatorias al Gobierno y a la Administración. El principio de precaución, así recogido, no especificaría unas mínimas condiciones regladas para su ejercicio, puesto que no expresaría siquiera los hechos determinantes de la potestad, la competencia y el procedimiento para aplicarla o su fin, más allá de una genérica lucha contra el riesgo o protección de bienes jurídicos colectivos excesivamente amplios, como el medio ambiente o la salud pública[22].

---

[21] La delimitación jurisprudencial de estos elementos, especialmente a nivel europeo, mitiga *a posteriori*, pero no elimina, esta importante objeción. Recuérdese el artículo 191.2 TFUE y otros enunciados similares (como el art. 2 LEA), como ejemplos paradigmáticos de esta excesiva parquedad.

[22] En el ejercicio de la potestad y no tanto en el de su otorgamiento, una concepción del principio de precaución como la actual vulneraría la exigencia de interpretar restrictivamente las normas que atribuyen potestades ablatorias a la Administración, también derivada

1.3. Un Parlamento relegado por la improvisación y la falta de deliberación

La ausencia de seguridad jurídica asociada a la actual concepción del principio de precaución proviene en gran medida de la improvisación de las respuestas a los posibles riesgos suscitados en cada ámbito. La vulneración del principio de legalidad y de la reserva de ley provoca a su vez la ausencia de deliberación (y de legitimidad democrática directa, no derivada) necesaria para restringir derechos y libertades fundamentales, como la lucha frente a estos posibles riesgos suele reclamar. En esta aplicación casuística y autónoma del principio, la reflexión pausada sobre las respuestas que cada posible riesgo reclama y la ponderación de intereses en aras del bien común, que el libre juego parlamentario favorece como ningún otro mecanismo en vez de perseguir únicamente una opción ideológico-política determinada, no llega a producirse. Son la Administración y el Gobierno, este último en su función constitucional de dirección, los que deciden e imponen las medidas que creen más adecuadas a cada caso[23]. El arte de legislar (Zapatero, 1998: 61) es sustituido por el martillo de la decisión.

Las objeciones anteriores llevan a apreciar, en el entramado institucional asociado a la gestión de riesgos, un claro «perdedor»: el Parlamento. Se trata de un actor al que la inobservancia de los principios de seguridad jurídica y de legalidad, o de la reserva de ley, impacta más directamente, pues afecta al núcleo mismo de su principal función, que no es otra que la función legislativa (pese al incremento exponencial de funciones al que se le ha sometido en los últimos tiempos). Su papel secundario en la lucha frente a posibles riesgos inciertos es, de hecho, una consecuencia inmediata, práctica-

---

del principio de legalidad. A. E. Tello ha tratado de hacer compatible todos estos principios (Embid, 2010b: 207-212), pero su interpretación no parece haber sido adoptada por la doctrina mayoritaria y por los tribunales.

[23] El ámbito de la llamada «gestión» de riesgos no puede ser una excepción a la deliberación y búsqueda del bien común, aunque la gravedad de las consecuencias enfrentadas o la inmediatez de las situaciones a las que se debe dar respuesta parezcan un argumento poderoso en contra de la necesaria intervención parlamentaria (a la que se achaca generalmente una lentitud y una falta de carácter resolutivo que pueden ser vistas, en cambio, como necesaria pausa reflexiva y protección de las minorías, o necesaria conciliación de intereses, frente a la actuación rápida y sin contrapesos iniciales del Ejecutivo).

mente automática, de las objeciones denunciadas. Son las decisiones del Poder Ejecutivo y la regulación improvisada las que se imponen, en detrimento de aquella actividad parlamentaria más dialogada, reflexiva y pausada que está llamada a alumbrar una legislación de riesgos más exhaustiva, e idealmente consensuada (o al menos contrastada con otros intereses)[24]. La reflexividad, aunque no es un monopolio de las Cortes y debe ampliarse a toda la sociedad, es de hecho una de las principales causas de legitimidad democrática de las propias Cortes (Rosanvallon, 2008: 183).

No se trata de volver, claro está, a tiempos pretéritos en los que la ley pretendía fijar con antelación y certeza suficientes todas las conductas y consecuencias que el derecho esperaba (lo que no dejaba de ser una cierta ilusión), sino de lograr que el derecho recupere su protagonismo como estabilizador y anticipador de situaciones, en las que pueda canalizar los intereses y valores en juego de forma general (conforme a las preferencias de la comunidad), y no solo casuísticamente, conforme a la percepción de cada intérprete. Se busca así un mínimo de coherencia en un ordenamiento que no cesa de evolucionar, y al que se quiere hacer cambiar todavía más rápidamente, para tratar de seguir el paso a los conocimientos técnicos y científicos sobre cada posible riesgo. Para ello, el Parlamento resulta una institución central, aunque solo fuera por el procedimiento que está obligado a seguir antes de aprobar cada ley[25], y la publicidad y apertura de sus discusiones, que pretenden contrarrestar el aturdimiento o el vértigo que estos cambios producen (Sainz Moreno, 1995: 56) o el hermetismo político que a veces se ha apreciado en España (Rey, 2013: 193).

---

[24] De hecho, como recuerda I. Astarloa, «cuando sufre la seguridad, se abre un escenario propicio para la arbitrariedad […] y para la inefectividad de lo jurídico» (Astarloa, 2017: 169). No es solo el Parlamento el que pierde, sino el derecho en sí mismo, como instrumento canalizador de conflictos e intereses, orientado a la justicia.

[25] De hecho, cuando el legislador opta por un procedimiento distinto del ordinario y éste implique una menor deliberación o una tramitación más apresurada de la futura norma, debe hacerlo por razones tasadas expresadas en los propios Reglamentos de las Cámaras –de forma excesivamente abierta, quizás–, que deben ser interpretadas además de forma restrictiva (García Rocha, 2020: 180).

2. Objeciones ligadas a la naturaleza jurídica del actual principio de precaución, que vuelven a opacar al legislador

2.1. Una disparidad reveladora en torno a las formulaciones «del» principio de precaución

Además de las objeciones anteriores, existe otra importante objeción relacionada con la naturaleza jurídica del principio de precaución, según lo entiende actualmente la doctrina mayoritaria. En ese sentido, el acuerdo sobre la específica naturaleza jurídica del principio siempre ha parecido relativamente sencillo. De hecho, tanto la doctrina como los tribunales no han dudado en calificarlo como un principio general del derecho o, al menos, como un principio general de eficacia sectorial, seguramente llevados por la propia expresión que lo designa (De Sadeleer, 2001: 131; Boy, 1999: 6). Solo unos pocos autores, que han tratado con más detalle esta cuestión, han entendido que el principio de precaución constituye en realidad una norma de naturaleza singular; ya sea como regla excepcionalmente abierta, a medio camino entre los principios y las reglas, o como principio extrañamente ambivalente, con dos vertientes complementarias como las que defendió el Tribunal Supremo en su Sentencia de 19 de abril de 2006 (una de corte inspiradora o legitimadora y otra más incisiva que modifica directamente las conductas de los particulares)[26]. Los tribunales han llegado a decir también que se trata de un principio, pero que permite inferir automáticamente una regla, en concreto un mandato a los poderes públicos, sin detallar el mecanismo ni el fundamento por el que dicha inferencia automática se produciría (Tribunal Supremo, 2012b).

Esto explica por qué la doctrina mayoritaria y los propios tribunales han intentado englobar las dispares formulaciones del principio de precaución en un único concepto, una norma única que serviría para explicar los dos principales tipos de menciones identificadas hasta ahora en el derecho positivo en relación con este principio: aquéllas que obligan a «tener en cuenta» el principio y las

[26] Se han referido a esta segunda vertiente como «principio autónomo» o «concepción sustantiva» de la misma, por oposición a la primera, que supondría un «*entendimiento genérico*» del principio, asociado al valor de la prudencia (Esteve, 2004: 195; o, en un sentido similar, Majone, 2002: 89-90).

que tratan de definirlo de forma más precisa y dotarlo de un contenido específico. Con razón se ha criticado entonces la irresoluble vaguedad e imprecisión de esta norma (Marchant y Mossman, 2004: 913), a la que cada autor, cada norma y cada resolución judicial parece dotar de un contenido diferente[27].

En realidad, unificar todas las formulaciones asociadas «al» principio de precaución en el derecho positivo y apelar a una categoría de normas *sui generis* para explicar su contenido y eficacia se debe a una incorrecta interpretación sobre lo que realmente designa la expresión «principio de precaución». Contrariamente a lo asumido hasta ahora por doctrina y tribunales, creemos que esta expresión no designa una sola norma, sino varias normas jurídicas distintas, con un contenido, un ámbito de aplicación, una eficacia y unas funciones muy diferentes entre sí. Solo una de las normas ocultas bajo la expresión «principio de precaución» constituye un verdadero principio jurídico (el «Principio general de precaución»)[28]. El resto son reglas jurídicas de distinto contenido según los casos, en el sentido otorgado a esta expresión por Dworkin (1996: 22-26) o Alexy (1995, p. 185) y hoy ampliamente aceptado, aunque discutido: son estas reglas (las «reglas de precaución») las que el Parlamento debe elaborar y refinar frente a cada tipo concreto de riesgo[29].

---

[27] Las críticas a la vaguedad del actual «principio de precaución» no resultarían así tan justificadas: la disparidad de formulaciones solo expresa la existencia de distintas normas. Sí resulta criticable, en cambio, haber otorgado el mismo nombre a todas estas normas o incluirlas, a veces, entre los principios generales de una ley (como ocurre con los artículos 3.d LGSP o 7 LSAN), en vez de haberlas incluido simplemente en su articulado general, con un contenido más específico (como ocurre con el artículo 26 LGS).

[28] Algunas autoras también han recalcado la naturaleza de principio general del derecho del «principio de precaución» y han mencionado la posibilidad de desarrollarlo mediante reglas (De Torres, 2017: 129), o han atribuido una «naturaleza bifronte» al principio (Soro, 2017: 135-137), pero no han identificado las distintas normas que ya existen y se ocultan bajo esta única expresión.

[29] Basta analizar las características asociadas generalmente a este tipo de normas. Las reglas expresan concretamente los presupuestos y las consecuencias establecidas en cada caso, contrariamente a lo que sucede con los principios, en estructuras normativas condicionales más cerradas, del tipo «SI […], ENTONCES […]». Además, su relación con los valores es menos inmediata que en el caso de los principios, y su forma de aplicación exige una operación de subsunción más que de ponderación. Todo ello se aprecia en las reglas de precaución confundidas hasta ahora con el «principio de precaución», como los citados arts. 3.d LGSP o 7 LSAN.

Hasta el momento, el afán de encontrar una formulación única del llamado principio de precaución o de clasificar las diferentes formulaciones como versiones de una misma norma han desviado a la doctrina del concreto contenido de cada una de las reglas de precaución expresadas en el derecho positivo. Pueden agruparse estas reglas según sus presupuestos (frente a posibles riesgos futuros o frente a riesgos ya materializados de los que se desconoce su causa), según sus destinatarios (ya sean los poderes públicos o los particulares) y según la conducta esperada por la norma (uso facultativo por parte de los poderes públicos o mandato a estos últimos o a los particulares). Lo importante no es tanto cómo agruparlas, sino el simple hecho de identificarlas y de resaltar la importancia de sus específicos enunciados, que determinan a su vez el contenido particular de cada una de estas reglas (más allá del genérico principio general del derecho que las inspira).

2.2. Un Parlamento olvidado debido a la ocultación de las reglas de precaución tras «el» principio de precaución

La actual concepción mayoritaria del principio de precaución, que omite la necesidad de precisarlo en reglas posteriores como las que hemos identificado en algunas normas, camufladas bajo el nombre de principio, vuelve a encumbrar al Poder Ejecutivo como actor principal a la hora de su aplicación, especialmente si se tiene en cuenta la enorme discrecionalidad que la mayoría de las formulaciones del supuesto principio conceden al Gobierno y la Administración. El Poder Judicial, especialmente en Europa, también es dotado de una mayor relevancia, por la posible aplicación autónoma del principio para adoptar o no medidas protectoras frente a posibles riesgos, cuando sean reclamadas por los litigantes (aunque se pliega nuevamente, en muchos casos, al criterio empleado inicialmente por Gobierno y Administración, en cuanto a la omisión o adopción de dichas medidas, por referencia a una discrecionalidad política o «técnica» mal entendida en ocasiones). En cambio, el Parlamento resulta nuevamente relegado: si se ve en el principio de precaución un principio implícito y autónomo, ni siquiera tendría que formular reglas para desarrollarlo; si se trata en cambio como principio positivo reflejado en las leyes, bastarían formulaciones estereotipadas y poco meditadas, puesto que

la validez de la norma y la concreta aplicación del principio no se hace depender de ellas (TSJ de Extremadura, 2018, FJ. 5).

La correcta identificación de las reglas de precaución (hasta ahora ocultas bajo la expresión polisémica de «principio de precaución») y su análisis individualizado constituyen así el primer paso necesario para otorgar un mayor peso al legislador a la hora de conformar su contenido específico en cada ámbito. Se trata además de una tarea esencial si se quiere interpretar adecuadamente cada una de estas normas, evitando algunos de los errores y disparidades cometidos hasta ahora por los tribunales españoles[30]. En ello, el papel del Parlamento se vuelve esencial: la reserva de ley y el principio de legalidad, que ya mencionamos en el apartado anterior, vuelven a obligar a que la regulación de riesgos propia de cada ámbito descanse con carácter principal en las Cortes Generales, y no pueda abandonarse a reglas recogidas en disposiciones reglamentarias, por la restricción de derechos que la mayoría de las normas de precaución imponen o legitiman.

Aunque el análisis de los presupuestos, los destinatarios y la conducta establecidos de las distintas reglas de precaución no constituye una definición exhaustiva de todas ellas, pueden ayudar a las Cortes Generales a discutir y precisar el contenido de estas reglas más adecuado a cada tipo de riesgo que se quiere prevenir. Se trata de permitir que el Parlamento ejerza correctamente su función legislativa. Es la institución más legitimada y preparada para orientar adecuadamente la gestión de los distintos riesgos mediante normas informadas a la vez por el necesario saber técnico y científico y por los valores de la comunidad, expresados y «negociados» a través de sus representantes.

Estas orientaciones generales deben precisar en cada ámbito el grado de anticipación permitido a las posibles medidas restrictivas frente a cada riesgo, el nivel aceptable de riesgo que se debe asumir (mayor o menor según los bienes o valores protegidos), el concreto bien jurídico que se quiere proteger o los tipos de medidas que se

[30] Uno de los errores más llamativos, a nuestro juicio, puede encontrarse en una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que aplicó el «principio de precaución» para confirmar la validez de una restricción impuesta por la Administración en ausencia de pruebas suficientes, en un caso donde se sospechaba un posible engaño en las declaraciones de una flota pesquera (TSJ de Madrid, 2014).

consideran legítimas para enfrentarse a cada riesgo (según sus características, su gravedad, la concurrencia de otros intereses, etc.), así como el tipo de incertidumbre científica que se considera relevante[31]. Son cuestiones que no pueden quedar sin definir en las reglas de precaución expresadas en las leyes, ni dejarse al arbitrio del intérprete posterior –Gobierno, Administración u órganos jurisdiccionales–, si se quiere asegurar una mayor racionalidad y legitimidad democrática de las decisiones adoptadas frente a cada posible riesgo.

IV. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LAS NORMAS DE PRECAUCIÓN PARA RECUPERAR EL PAPEL PRINCIPAL DEL PARLAMENTO

Las objeciones a la actual concepción mayoritaria del principio de precaución, los errores en que esta concepción incurre y el papel secundario que asigna al Parlamento se explican, en realidad, por el fundamento en que se ha justificado tradicionalmente el principio hasta ahora. Es necesario reformular este fundamento si se quiere adecuar el papel del Parlamento en la «gestión de riesgos» al diseño institucional previsto en la Constitución, con la centralidad de las Cortes y de la ley que este diseño conlleva.

1. El inadecuado fundamento actual del principio de precaución

1.1. Dos posibles fundamentos para el actual principio de precaución, ambos problemáticos

Son dos los fundamentos posibles actualmente predicados del «principio de precaución». El primero de ellos, de origen sociológico, sería la llamada «sociedad del riesgo», teorizada por el alemán U. Beck a mediados de los años 80 (Doménech, 2006: 30; Zander, 2010: 2). El segundo, de origen filosófico, sería la ética de la responsabilidad, propuesta por H. Jonas en la misma época (Cortina, 2004: 6;

[31] Entre los estándares disponibles para establecer el grado de anticipación de las medidas pueden citarse la apreciación de unos primeros indicios, de indicios más o menos fundados, de una probabilidad suficientemente conocida, de un grado suficiente de certeza sobre la lesión esperada, etc. Entre los tipos de incertidumbre científica, pueden citarse la ignorancia completa (ni siquiera se es consciente de que un riesgo puede existir), la ausencia de datos sobre un riesgo conocido, la inadecuación de los datos disponibles, la discusión sobre los datos relevantes que se deben tener en cuenta, la disparidad de resultados científicos, etc.

Ramos, 2003: 33-35). Ambos fundamentos, latentes y pocas veces expresados, explican en gran medida la interpretación y aplicación actuales del derecho del riesgo, incluido el Derecho de necesidad frente a los riesgos más graves.

La sociedad del riesgo preconizada por U. Beck se caracterizaba por una modernidad reflexiva, que permitía a los ciudadanos definir por sí mismos los riesgos y presionar para atajarlos frente a los poderes fácticos de la época, técnico-científicos y económicos. Dicha sociedad, que U. Beck percibía en los años 80, ya no necesitaba expertos, científicos o poderes económicos para definir un riesgo, sino que podía hacerlo por sí misma. Esta visión parece hoy superada y el propio autor ha llegado a calificarla posteriormente como una utopía (Beck, 2000: 20). Los riesgos de hoy resultan más mediatizados que nunca, y la percepción de algo como un riesgo por parte de la opinión pública (cada vez más subjetiva, fragmentada y cambiante) o su reconocimiento como tal por parte de los expertos han vuelto a disociarse, si es que alguna vez coincidieron realmente[32]. Ello no ha impedido reformular la sociedad del riesgo para hacer descansar en ella el actual principio de precaución: los riesgos, omnipresentes y nuevamente mediatizados por órganos expertos, justificarían la creciente intervención de los poderes públicos, especialmente Gobierno y Administración, en situación de incertidumbre.

De forma similar, el imperativo de cautela derivado por H. Jonas de su propia ética de la responsabilidad, parece poco ajustado a la realidad presente, y a la actual concepción del principio de precaución. Por un lado, parece que la catástrofe en la que H. Jonas fundaba su ética, una amenaza de cataclismo global (Jonas, 1984: 41 y 140) no llegó a concretarse, al menos no de manera tan drástica como había pronosticado. Por otro lado, la afirmación metafísica en la que se basa dicha ética (por la cual la existencia de cualquier ser vivo tiene

[32] Ello se ha visto reflejado en la aplicación actual del principio de precaución, muy alejada de su inicial concepción como norma diseñada para evitar la parálisis de los Estados frente a la degradación medioambiental. Hoy se asocia a la adopción de medidas inmediatas frente a emergencias que dependen del reconocimiento previo de la situación por parte de autoridades expertas. Unas autoridades que actúan como filtro frente a las recurrentes alarmas suscitadas por la población, y tratan de distinguir los «riesgos reales» de los «ficticios». Así lo atestigua, por ejemplo, el requisito de llevar a cabo una evaluación científica previa antes de la adopción de medidas basadas en el principio de precaución (TPICE, 2002: 157 y 170; TGUE, 2011: 73).

preferencia ontológica sobre su no-existencia) (Jonas, 1979: 42-44), una prioridad valorativa, axiomática e innegociable, solo permitiría defender un principio de precaución anti-catástrofe similar al propuesto por C. R. Sunstein (2005: 114), pero no la norma omnipresente en la que el principio general de precaución se ha convertido, para la protección de bienes y valores jurídicos cuya prioridad sobre otros no puede darse por sentada (la seguridad alimentaria, la protección del patrimonio histórico, la preservación de una especie o la lucha contra un daño medioambiental local, etc.)[33]. Sin embargo, vuelve a alegarse la ética de la responsabilidad para justificar la apelación constante al principio de precaución: los poderes públicos se constituyen así en responsables –casi exclusivos– del futuro de la comunidad.

1.2. Objeciones político-jurídicas a los anteriores fundamentos del principio

Además de los problemas apuntados en el apartado anterior, existen objeciones ligadas a la forma de Estado que la «sociedad del riesgo» y la «ética de la responsabilidad» exigirían. Algunos de estos rasgos ya se han materializado parcialmente en la actualidad y afectan, insistimos, a la forma en que se entiende y aplica mayoritariamente el principio de precaución (u otras normas de gestión de riesgos, como las que desarrollan los estados de alarma, excepción y sitio[34]).

Así, la sociedad del riesgo trastocaría el equilibrio construido en los modernos Estados constitucionales europeos entre el par clásico libertad-seguridad y entre el individuo y la colectividad, que España

[33] Son valores negociables, en el mejor sentido de la palabra, cuya renuncia completa parece difícil porque se encuentran enraizados en la mayoría de los casos en el contenido constitucional, pero bien pueden y deben ser limitados cuando concurren otros valores y derechos (propiedad, libertad de investigación, libertad de empresa, etc.). La jerarquía relativa de estos valores no puede imponerse con base en un principio de autoridad, sino canalizarse a través de las instituciones y argumentarse jurídicamente (lo que no significa necesariamente abandonar criterios esencialistas, pero sí llegar a ellos por otras vías; más por decantación y aproximación dialógica que por demostración lógica).

[34] Se ha señalado en ocasiones un cierto solapamiento entre el «viejo Derecho Administrativo sectorial» (en el que -añadimos nosotros- el principio general de precaución se insertaría como principio general del Derecho) y el hasta entonces inexplorado derecho de necesidad concretado en los estados de alarma y excepción (Nogueira, 2020: 22-31).

hizo suyo en la Constitución[35]. La progresiva toma de conciencia sobre los riesgos y el papel central que éstos adoptan en el discurso social y político amenazan con redimensionar el valor de la seguridad y otorgarle un papel excesivamente amplio en las tareas que los poderes públicos deben desempeñar. El riesgo se convierte en la categoría central del discurso y la acción política.

Ello hace que la legítima expectativa de seguridad de los ciudadanos se transforme en ocasiones, merced a la generalización de la incertidumbre, en una demanda continua de «sentirse» o «percibirse» seguros, que puede resultar poco consistente con otras preferencias, o con las acciones exigidas frente a otros riesgos (Slovic et al., 2000: 119). Se da así una continua brecha entre las expectativas del individuo y las capacidades del Estado, que hacen que la intervención de los poderes públicos no cese de aumentar. Esto aceleraría la creación de un auténtico «Estado tutor», con poder suficiente para intentar evitar cualquier posibilidad de daño, pero en el cual los individuos dejan de sentirse (co)responsables de sus acciones y solo el Estado decide sobre los riesgos que se deben tener en cuenta y su jerarquía relativa[36].

Algunos rasgos del actual principio de precaución ya remiten a esta idea, donde la seguridad (o la percepción de seguridad) parece el único fundamento de la intervención del Estado:

> (i) la prevalencia de Gobierno y Administración y su amplio margen de discrecionalidad para decidir cuándo y cómo aplicar el principio de precaución;

---

[35] Este equilibrio permite abandonar la concepción del Estado liberal como potencial enemigo de las libertades y garante únicamente de la seguridad física individual (particularmente a través de la actividad de policía de la Administración), para consagrar un concepto más amplio de seguridad, con numerosas facetas: protección de la salud, protección del medio ambiente, acceso a bienes básicos, etc. (Cierco, 2004: 89).

[36] El «Estado tutor» supondría la vuelta de la sociedad a esa minoría de edad culpable que E. Kant creía abandonada tras la Ilustración, no tanto por pereza y cobardía como señalaba el pensador alemán, sino por falta de comprensión de aquello que se debe decidir (especialmente cuando se trata de cuestiones con un alto grado de complejidad técnica o científica). En vez de facilitar esta comprensión y comunicar los riesgos de forma adecuada para recibir una valoración social de los mismos, el «Estado tutor» se ocuparía de mantener dicha información indescifrable, compartiendo el poder material y el monopolio del discurso únicamente con expertos e «iniciados». Se trata, en todo caso, de una cuestión de grado: no señalamos que ese modelo de Estado se haya adoptado ya, sino que existen tendencias que apuntan a dicho modelo.

(ii) la difícil compatibilidad entre un principio de precaución de aplicación directa y el principio de proporcionalidad, en el cual había cristalizado hasta ahora el equilibrio entre libertad-seguridad e individuo-colectividad;

(iii) la multiplicación de la aplicación del principio de precaución frente a riesgos «menores» o locales, que extiende el ámbito de actuación administrativa a todo posible riesgo independientemente de su magnitud;

(iv) paralelamente, la postergación del principio en relación con los riesgos catastróficos, existenciales o globales para los que inicialmente fue previsto y para los cuales se requiere un mayor consenso social para el cambio de modelo; o

(v) la invocación en algunos casos de la «preocupación social» como elemento legitimador de la intervención administrativa, como ocurrió en el caso de la enfermedad espongiforme bovina a comienzos de siglo[37].

Por su parte, la ética de la responsabilidad de H. Jonas presupone que el fin del Estado sea llevar a cabo actuaciones éticas, es decir, no solo favorecer la virtud de sus ciudadanos (como se predicó en la Antigüedad), sino ser en sí mismo, como entidad jurídica, un agente virtuoso. La ética de la responsabilidad asumiría así la metáfora antropomórfica del Estado para hacer recaer en los poderes públicos el grueso de la actuación ética que reclaman los tiempos presentes: según el propio H. Jonas, el destinatario de su ética es más la colectividad que el individuo, el Estado y los responsables políticos más que los ciudadanos (Jonas, 1984: 12). El Estado, los poderes públicos deben ser responsables, más que facilitar o impulsar la responsabilidad individual y colectiva de la ciudadanía.

No es de extrañar entonces que esta concepción favorezca una revalorización de las élites (políticas, técnico-científicas, etc.) *responsables* por oposición a una masa o multitud *irresponsable*,

[37] Un ejemplo puede verse en la Decisión de la Comisión 96/239/CE de 27 de marzo de 1996 por la que se adoptan determinadas medidas de emergencia contra la EEB. El TJCE suavizó esta mención, en favor de una interpretación global de la Decisión, de la que se deducía la voluntad de la Comisión de atajar un riesgo efectivo, y no simplemente de tranquilizar a los consumidores (TJCE, 1998: 42-46).

necesitada de guía para la consecución de su propio bien. Una vuelta al gobierno de las minorías ilustradas, que Platón ya postulara como el mejor de los regímenes, y que toda la ciencia política posterior ha discutido desde entonces hasta la saciedad; incompatible, en todo caso, con un Estado constitucional de corte democrático (Sabine, 1973: 51). En el caso del riesgo, ello se concretaría en una acción de gobierno y administración dirigida por órganos expertos, que regiría el destino de una sociedad alejada de la definición y gestión de sus propios riesgos. El retorno de un paternalismo ilustrado, que buscaría el bien de la sociedad (o, según H. Jonas, de la humanidad) sin contar con la opinión de los individuos que la forman.

De hecho, aunque en este punto se muestra cauto, el propio autor alemán deja entrever que su ética reclama un régimen político no democrático, una tiranía ilustrada, que asegurase la supervivencia de la humanidad imponiendo a la ciudadanía las conductas «necesarias» que esta última no esté dispuesta a asumir por su propia voluntad (Jonas, 1979: 43; 1984: 22). Sería un claro ejemplo de cómo el fin perseguido –la supervivencia de la humanidad– justificaría los medios –la abolición o suspensión del Estado de Derecho, y de los derechos y libertades de los ciudadanos–, o al menos haría de ellos algo inevitable (Scodel, 2003: 365-368)[38].

Todas estas formulaciones recuerdan a algunas de las interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales del principio de precaución que hemos mencionado en apartados anteriores. Fundamentarlo en estas ideas no solo resulta discutible, sino peligroso. Sin embargo, algunos rasgos del principio actual ya remiten a una concepción de este tipo:

> (i) se ha asumido generalmente una aproximación al riesgo descendente, desde unos poderes públicos encargados de definir los riesgos relevantes y hacerles frente, hacia una

[38] En palabras del propio H. Jonas: «De lo que estamos hablando hasta ahora son de las ventajas para gobernar de cualquier tiranía, que en nuestro contexto debemos tener la esperanza de que sea una tiranía bienintencionada y bien informada, con ideas correctas»; «En una situación extrema –de sálvese quien pueda–, todas las reglas dejan de resultar aplicables» (Jonas, 1984: 146, 147 y 367); «evitar el desastre tiene prioridad sobre todo lo demás, incluida la búsqueda del bien, y suspende las que serían, si no, reglas y prohibiciones inviolables» (Jonas, 1979: 43).

sociedad pasiva, mera receptora de la protección que se le brinda (Weimer, 2015); Jasanoff, 2002: 376);

(ii) asumiendo la proclamada objetividad del método científico, se ha potenciado el papel central de los órganos expertos, técnicos y científicos en la gestión de riesgos en general, y en la aplicación del principio de precaución en particular (Emerson & Vos, 2009: 2; Carrillo, 2016: 255);

(iii) sin la participación de estos expertos y su «evaluación científica» del riesgo, el actual principio de precaución no solo perdería valor sino que, según algunas resoluciones judiciales, ni siquiera podría ser válidamente aplicado (TGUE, 2018: 62; Tribunal Supremo, 2015, FJ. 3).

2. Hacia un fundamento alternativo del principio y un papel reforzado del Parlamento

2.1. La necesaria institucionalización de las respuestas frente a la incertidumbre

Por vía de la actual interpretación del principio de precaución, y su fundamentación en la existencia de una «sociedad del riesgo» o la necesidad de una «ética de la responsabilidad», se ha ido creando un derecho de excepción paralelo, ordinario y permanente, que permitiría a la Administración excluir el régimen ordinario vigente, sin respetar las garantías del auténtico derecho de necesidad, constitucionalmente previsto y articulado a través de los estados de alarma, excepción y sitio[39]. Este último resulta más detallado que el genérico «principio de precaución» en cuanto a sus presupuestos, consecuencias, controles y garantías, lo que conlleva una evidente paradoja: el derecho de excepción previsto para situaciones extraordinarias ofrecería mayor protección y seguridad jurídica que un principio llamado a ser aplicado en numerosas situaciones ordinarias. Además, el derecho de necesidad constitucionalmente previsto reserva un mayor papel al Parlamento (en concreto al Congreso de los Diputados, aunque su aplicación actual haya puesto este protagonismo en entredicho), que

[39] Como ya profetizara en su día Beck, «el estado de excepción amenaza con convertirse en estado normal» (Beck, 1986: 105-106).

este derecho de excepción permanente u ordinario al que nos hemos referido. Esta paradoja pone de manifiesto que el fundamento jurídico asociado al principio de precaución debe ser reformulado.

Para ello, debe partirse de la concepción del Estado que nuestro texto constitucional ofrece. Aunque solo el artículo 30.4 CE menciona expresamente el concepto de «riesgo», son muchas las disposiciones constitucionales que enmarcan y determinan cómo debe realizarse la gestión de riesgos en general y en algunos sectores en particular[40]. Todas ellas consagran un modelo de Estado basado en el equilibrio institucional entre distintos actores y valores, «un entramado institucional y normativo, de cuyo concreto funcionamiento resulta un sistema de poderes, derechos y equilibrios sobre el que toma cuerpo una variable del modelo democrático», en el que destaca no obstante la centralidad de las Cortes (Tribunal Constitucional, 2018d, FJ. 6). Podría decirse incluso que el concepto de síntesis o equilibrio entre libertad y seguridad, y entre las distintas instituciones encargadas de llevar a la práctica dicho equilibrio, es la idea fuerza o motriz que explica gran parte del contenido constitucional[41].

Se ha establecido, por ejemplo:

> (i) un equilibrio o una síntesis entre los valores y bienes colectivos y los derechos e intereses particulares o de grupo (generalmente concretado gracias el principio de proporcionalidad);
>
> (ii) un equilibrio entre la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y la adopción de las mismas por parte de órganos especializados; o, y esto nos interesa especialmente a los efectos de este trabajo,

---

[40] El artículo 30.4 CE no establece directrices sustantivas en cuanto al contenido de la gestión del riesgo, o los deberes y potestades de los propios poderes públicos. Sí establece, en cambio, una garantía formal de especial trascendencia a la que ya se ha hecho referencia: la reserva de ley para estos supuestos.

[41] Esta síntesis no debería ser entendida únicamente como un choque entre ambos valores sino como la construcción de un valor sintético capaz de conjugarlos, aunque de forma inestable: una seguridad orientada a la libertad; y una libertad que construye la seguridad colectiva, a imagen de la síntesis que E. Balibar lee en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano entre igualdad y libertad (Balibar, 2010). Una libertad sin seguridad implicaría la disolución del Estado y la vuelta a las relaciones de poder, donde la fuerza y no el derecho determinarían los riesgos personales y colectivos; una seguridad sin libertad implicaría todo lo contrario, una hipertrofia del Estado y la vuelta a formas autoritarias de poder donde la individualidad se disuelve por el bien de la colectividad.

(iii) un equilibrio entre los distintos poderes del Estado (Legislativo-Ejecutivo, pero también, en una concepción más actual de los mismos, mayoría-minorías o poderes públicos-actores privados) y las diferentes entidades territoriales que lo conforman (división horizontal y vertical de poderes), que rara vez se expresan en barreras infranqueables, y sí en oportunos equilibrios entre cada una de ellas[42].

Estas síntesis o equilibrios han cristalizado en la progresiva institucionalización del Estado, basada en una democracia deliberativa y, en estrecha conexión, con el fundamento dialógico o deliberativo del propio constitucionalismo (Habermas, 1989: 63-69; Giuffré, 2016: 20). En ambos casos, el rol que el Parlamento está llamado a desempeñar es absolutamente central, como institución capaz de aglutinar distintos intereses, valores y enfoques; o nudo gordiano de toda deliberación con trascendencia pública en el Estado (aquel que quizás bloquea o dificulta alcanzar decisiones en determinados casos, pero que garantiza una pausa reflexiva obligatoria y una cierta discusión de los intereses en juego antes de llegar a adoptarlas)[43].

Dentro de este marco, la «gestión» de riesgos por parte de los poderes públicos puede contemplarse como una canalización institucionalizada de los mismos. Persigue así la atribución de funciones diferenciadas a los poderes públicos para asegurar que un riesgo percibido como tal por la comunidad es tenido en cuenta, analizado conforme a criterios objetivos (opiniones expertas, técnicos de gestión de riesgo, etc.) y subjetivos (preferencias de la comunidad, valores constitucionales, etc.), y enfrentado por los poderes públicos en colaboración con la sociedad[44]. Esta respuesta puede consistir

---

[42] La moderna separación de poderes exige además otros muchos equilibrios y contrapesos a la hora de enfrentar cada posible riesgo: con intervención de otros órganos constitucionales y órganos auxiliares de control (Tribunal Constitucional, CGPJ, Ministerio Fiscal, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, etc.), nuevos controles de las minorías y de la oposición parlamentaria, alternancia de partidos y dependencia electoral, incompatibilidades y otros controles personales, etc. (García Roca, 2000).

[43] Somos conscientes de la «pérdida de valor social y político de la deliberación» frente a la eficacia, los resultados, la inmediatez y la adhesión emocional a una u otra postura (obtenida mediante eslóganes, imágenes, etc.), pero no por ello creemos que deba dejar de reivindicarse (Astarloa, 2017:161-163).

[44] El principio de precaución no elimina la contribución de la ciencia a la toma de decisiones (reclama incluso más ciencia), pero la desplaza: no es una ciencia que decide, sino que asesora (Cazala, 2006: 114-115; o Recuerda, 2014: 173).

en esperar a nuevos datos e incluso rechazar de forma razonada la necesidad de adoptar medidas de protección, pero no puede consistir en ignorar pura y simplemente la alerta suscitada por el posible riesgo (ya sea en forma de opiniones científicas minoritarias, alarma social, informaciones publicadas en los medios de comunicación, etc.

A la luz de lo anterior, la «gestión» de riesgos a la que nos hemos referido hasta ahora resulta una pobre expresión para designar aquello que el Estado está llamado a realizar en relación con los distintos riesgos –actuales o potenciales– a los que se enfrenta. Riesgos que no debe simplemente manejar, administrar, organizar o conducir[45], sino verdaderamente canalizar, absorber y valorar de forma institucionalizada. En cierto modo, como señala García Hom, son riesgos que el Estado debe «negociar», en el sentido más noble posible de la expresión (García, 2005). Se trata de convertir a los poderes públicos en foros de participación-deliberación-ejecución, sin negar la dificultad que ello conlleva (Zining, 2016).

2.2. La recuperación de un papel principal del Parlamento para la negociación de riesgos inciertos

Siendo el principio de precaución una norma específicamente dirigida a lidiar con riesgos inciertos, por oposición a otros principios como los de prevención o reparación, su fundamento jurídico debería ser la absorción institucionalizada de la incertidumbre por parte de los poderes públicos[46]. Montoro Chiner ha llegado a ver en él un equivalente del principio de seguridad jurídica en la era actual (Montoro, 2003: 330). Otros se referirían a esta absorción de incertidumbre

[45] Son los verbos que la Real Academia de la Lengua emplea para definir la acción de «gestionar». Todos ellos apuntan de manera muy gráfica al significado atribuido a esta expresión en diversos ámbitos, incluido el ámbito jurídico, donde la gestión suele estar asociada a la planificación y decisión de cuestiones poco controvertidas, dependientes únicamente de un saber técnico o especializado.

[46] Somos conscientes, no obstante, de que «la capacidad del derecho para absorber incertidumbre es limitada» (De Montalvo, 2020: 60), pero no por ello puede renunciarse a este ideal normativo. En todo caso, nos referimos a la absorción de la incertidumbre y no a su eliminación o reducción, porque esta tarea no le corresponde al derecho sino a la ciencia, la tecnología y al avance del conocimiento. Además, la eliminación completa de la incertidumbre resulta por definición imposible, puesto que implicaría (i) desconocer el riesgo de error inherente a dicha afirmación y (ii) ignorar el riesgo derivado de las propias medidas de protección (Embid, 2010b: 89).

como la tramitación de la creciente complejidad de la realidad actual, mediante un Parlamento y una democracia a su vez más complejas (Innerarity, 2020: 23). Solo de esta forma puede llegarse a canalizar un riesgo de cuya existencia y características esenciales todavía se duda fuera del Derecho, pero frente al cual el derecho debe actuar de todos modos. Y solo de esta forma puede consagrarse el principio de precaución como lo que está llamado a ser: un principio general del derecho, con una doble capacidad o vocación para actuar como principio material y formal. Es decir, un principio que combine una protección anticipada de bienes jurídicos relevantes, especialmente aquellos reconocidos a nivel constitucional (medio ambiente, salud, patrimonio histórico, etc.), con la necesaria participación pública y experta para concretar en cada caso dicha protección[47].

Esta absorción de la incertidumbre tiene que ser pública e institucionalizada porque el papel central en la respuesta a cada riesgo no puede recaer sobre los particulares, pero tampoco exclusivamente sobre los poderes públicos, y mucho menos sobre una Administración delegada en órganos expertos. Es todo el entramado institucional del Estado, dentro del marco constitucional, el que está llamado a integrar los diferentes datos disponibles, canalizarlos y contrastarlos gracias a los medios públicos disponibles. Se trata de buscar una respuesta estable, aceptable para la mayoría de los afectados y de la comunidad en su conjunto, que otorgue un mínimo de seguridad jurídica, aunque sea de forma temporal y sujeta a revisión cuando cambien los datos externos que la motivaron.

En ese contexto, debe recuperarse el protagonismo de las Cortes Generales que el propio texto constitucional reconoce. No pueden quedar al margen de este proceso, ni desempeñar únicamente un papel secundario (mediante una habilitación genérica, una autorización esporádica o un control puramente formal), sino que deben erigirse en foro cualificado donde las opiniones expertas y los valores de la comunidad

---

[47] Lo que el derecho debe hacer es aprender a convivir con la incertidumbre, sin renunciar por ello a las certezas que le caracterizan (Montoro, 2005: 128). No se trata por tanto de un derecho sordo a la incertidumbre, que actúa de espaldas a ella (como un sistema totalmente autopoiético), pero tampoco de un derecho *de* la incertidumbre (empleando la expresión de Esteve Pardo en Esteve, 2009: 165), contagiado de la inseguridad y constante cambio del mundo que lo rodea. Se trata de un derecho *frente a* la incertidumbre, capaz de tomar conciencia de ella y transformarla en certezas jurídicas, aunque sean provisionales y vencibles.

(o de los distintos grupos que la conforman) puedan armonizarse y decantarse hasta dar lugar a una norma general y estable que los canalice. Es probablemente la institución con mayor grado de publicidad de todo nuestro sistema constitucional –lo que no significa que no deba avanzarse más hasta alcanzar un verdadero Parlamento abierto (Rubio Nuñez y Vela Navarro Rubio, 2017) y profundizar en el significado de esta publicidad, no necesariamente sinónimo de transparencia (Tudela Aranda, 20: 124-126)– y la única que puede integrar un «interés auténticamente nacional», no meramente mayoritario o partidista, «especialmente respecto de las cuestiones que suelen ser reconocidas por todos como auténticas políticas de Estado (relaciones exteriores, defensa, seguridad y justicia, lucha antiterrorista…)», entre las que añadimos nosotros la negociación, regulación y gestión de los diferentes riesgos que amenazan a una sociedad, especialmente cuando se trata de riesgos inciertos (materia que podría incluirse en un amplio concepto de «seguridad», pero que va más allá) (Astarloa, 2017: 95 y 127).

No se trata de pedir al Parlamento hacer algo que no está preparado para hacer (son necesarias orientaciones generales y una mayor precisión de los equilibrios entre distintos intereses y valores, no respuestas concretas a cada situación que se plantee en torno a cada riesgo), ni de sustituir las responsabilidades técnicas y políticas del Gobierno, especialmente en situaciones de urgencia (lo que no impide que el Parlamento pueda legislar con notable urgencia si fuera necesario), sino de recuperar el papel legitimador del Parlamento y recordar el peso que ineludiblemente debe tener en la regulación del riesgo dentro de un Estado constitucional basado en un modelo de democracia representativa (Astarloa, 2017: 199, 408, 415 y 434). Pese a que el Parlamento (e incluso el Derecho en general) ya no puede ser considerado el gran «dispensador de certezas», creemos con B. Pendás (1990: 78) que sigue siendo posible una aportación muy fructífera de esta institución en ese sentido, especialmente en un ámbito como la regulación de riesgos inciertos: se trata de recuperar la importancia de la seguridad jurídica y la legalidad, a través del Parlamento, para una nueva aproximación al riesgo[48].

[48] En ese sentido, resulta difícil de entender una dejación de las funciones de control tan llamativa como la aprobada el 29 de octubre de 2020 (prórroga de 6 meses del estado de alarma, con escaso control del Parlamento y delegación de poderes a los órganos ejecutivos

V. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS PARA EL PARLAMENTO DERIVADAS DE UNA VISIÓN ALTERNATIVA SOBRE LAS NORMAS DE PRECAUCIÓN

El fundamento alternativo que proponemos para el principio general de precaución y las reglas que de él se derivan no es una cuestión puramente teórica, sino que tendría consecuencias prácticas inmediatas. Debería conllevar, de hecho, algunas mejoras necesarias para el Parlamento en su relación con los diversos riesgos que la sociedad está llamada a afrontar.

1. Mejora de la técnica legislativa frente a los riesgos inciertos

1.1. Imprecisiones actuales en la regulación de riesgos inciertos

Uno de los mayores problemas a la hora de interpretar y aplicar las normas de precaución (ya sea el principio general de precaución o las reglas de precaución a las que nos hemos referido en apartados anteriores) es la imprecisión con la que dichas normas se encuentran reflejadas generalmente en el derecho positivo. La distinción entre las distintas reglas de precaución (según sus presupuestos –riesgos inciertos o causas inciertas–, destinatarios públicos o privados, estableciendo mandatos o potestades de uso facultativo por parte de los poderes públicos) queda en muchas ocasiones desdibujada en los propios enunciados normativos que establecen dichas reglas. Estos enunciados son todo lo contrario a esa expresión tasada y singularizada de los requisitos necesarios para ejercer una potestad ablatoria por parte de Gobierno y Administración que la doctrina y los Tribunales han reclamado tradicionalmente (Santamaría Pastor, 1988: 196-204; García de Enterría y Fernández, 2013: 482-497). De hecho, en la mayoría de los casos, los enunciados normativos son tan ambiguos que podrían referirse a cualquier tipo de Regla de precaución, o incluso dar cabida por vía interpretativa a dos tipos de reglas contrapuestos (como lo son, por ejemplo, las reglas frente a riesgos inciertos y aquellas frente a causas inciertas)[49].

---

de las comunidades autónomas y coordinación del Gobierno), a la que nos hemos referido más detalladamente en la Introducción.

[49] Véanse por ejemplo los arts. 3.d LGSP o 10.a RD 1801/2003.

A esta imprecisión generalizada de los enunciados de este tipo de normas, se suma la imprecisión inherente a los dos conceptos principales que dichas normas emplean para describir sus presupuestos: riesgo e incertidumbre científica. Desde ámbitos tan diversos como la sociología o la gestión técnica de riesgos, hasta la propia doctrina jurídica (especialmente en Alemania), los significados atribuidos al concepto de «riesgo» no pueden ser más dispares: probabilidad cierta multiplicada por el daño esperado (p x d), mera posibilidad de daño, daño que se cree poder evitar (frente a los «peligros», que serían daños ajenos a la voluntad de los actores), daño del que se desconoce el porcentaje de probabilidad de que pueda suceder (frente a aquellos «peligros» cuya probabilidad se conoce), etc. (Hansson, 2005; Van Asselt et al., 2009: 360; Doménech, 2006: 255).

Por su parte, la incertidumbre científica puede hacer referencia a situaciones tan diferentes como la ausencia total de datos sobre el posible riesgo, el desconocimiento parcial de alguna de sus características, la inadecuación de los datos disponibles a los interrogantes que los poderes públicos se plantean, la ausencia de consenso en el seno de la comunidad científica sobre las características del posible riesgo o, incluso, sobre su existencia real, etc. (Stirling, 2007: 310; Bourguignon, 2015: 7)[50]. Estas ambigüedades no se han traducido hasta ahora en una mayor precisión de las reglas de precaución, sino todo lo contrario: han servido para amparar actuaciones administrativas extremadamente diversas mediante enunciados normativos cada vez más genéricos[51].

---

[50] Un ejemplo que ilustra la ambigüedad denunciada puede verse en el art. 7.3 de la Ley de Seguridad Alimentaria, según el cual «cuando se observe la posibilidad de que haya efectos nocivos para la salud de carácter crónico o acumulativo, y siga existiendo incertidumbre científica, podrán adoptarse medidas provisionales para asegurar la protección de la salud, que serán proporcionadas y revisadas en un tiempo razonable a la luz del riesgo contemplado y la información científica adicional que resulte pertinente». ¿Quién debe observar dicha posibilidad? ¿Qué grado de probabilidad se exige a los posibles efectos para justificar la adopción de medidas? ¿Qué tipo de medidas se pueden adoptar? ¿Qué criterios determinan lo que constituye un tiempo razonable para revisarlas a la luz del riesgo y de la información científica?, etc.

[51] Las habilitaciones excesivamente genéricas también pueden encontrarse en normas más antiguas, y fuera del contexto de incertidumbre científica que justifica el recurso a las normas de precaución. Por ejemplo, en el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.

1.2. Revalorizar los conceptos jurídicos y la técnica legislativa para enfrentarse a fenómenos extrajurídicos

La imprecisión observada en la formulación de las distintas reglas de precaución que desarrollan el principio general de mismo nombre no significa solamente un déficit desde el punto de vista de la seguridad jurídica y del principio de legalidad, al que hicimos referencia en apartados anteriores (en relación con una interpretación todavía más amplia del «principio de precaución», que omite directamente la necesidad de concretarlo en reglas). Supone también, sobre todo, un déficit democrático y de deliberación a la hora de enfrentarse a las posibles lesiones futuras, todavía no acreditadas con certeza, que un bien o valor jurídico protegido pueda llegar a sufrir. Ello implica que el Parlamento no se pronuncie expresamente sobre cuestiones tan relevantes como el nivel de riesgo que una sociedad está dispuesta a asumir en cada ámbito, los criterios que deben guiar la fijación de dicho umbral, las circunstancias concretas que justifican una intervención más incisiva de los órganos del Poder Ejecutivo para asegurar la protección de un bien jurídico, el tipo de medidas que pueden adoptarse en cada caso o la jerarquía relativa de los distintos bienes o valores en juego cuando dichas medidas sean adoptadas.

Los enunciados genéricos que atribuyen potestades ablatorias a Gobierno y Administración hacen que estos últimos gocen de un amplísimo margen de discrecionalidad, solo controlable por jueces y tribunales mediante el principio de proporcionalidad. La ausencia de una guía suficiente por parte del legislador para llevar a cabo dichas actuaciones relega así a un segundo plano a la institución más capaz y legitimada para adoptar las decisiones políticas a las que nos hemos referido, aunando al mismo tiempo criterios técnicos y científicos, con las preferencias expresadas y debatidas en sede parlamentaria por los representantes de la comunidad.

Para llevar a cabo este debate, suficientemente informado por el saber técnico y científico necesario según el tipo de riesgo de que se trate, podrían recuperarse algunas fórmulas jurídicas más tradicionales, que devuelvan al Parlamento el conocimiento y la capacidad de fijar criterios consistentes para la lucha contra el riesgo dentro de cada sector, y coherentes entre los diferentes riesgos. En nuestro caso, proponemos abandonar la ambigua terminología de «riesgo»

e «incertidumbre científica» al elaborar las normas de precaución frente a los distintos riesgos, y recuperar en cambio las expresiones de «indicio» y «lesión a un bien jurídico». Ello permitiría debatir en cada caso el grado de anticipación de las medidas de protección que se quiere amparar en cada ámbito (la solidez de los indicios exigido) y el tipo o la gravedad de la lesión que justificaría su adopción. Además, al tratarse de expresiones más familiares para los poderes públicos, se facilitaría de esta forma una aplicación de las medidas más consistentes y, sobre todo, más fácilmente controlable por los tribunales a posteriori. Ello permitiría reforzar el papel del Parlamento en este ámbito, y recuperar así la importancia de la deliberación y agregación de valores en el ámbito de la «gestión» del riesgo, delegada hasta ahora casi exclusivamente en manos del Ejecutivo.

2. Evaluación de los posibles riesgos inciertos: la necesidad de revitalizar el procedimiento legislativo

2.1. La evaluación «técnica» asociada al actual principio de precaución

Además de las mejoras necesarias en relación con la técnica legislativa, a la hora de elaborar las reglas de precaución, deben reforzarse las evaluaciones técnicas y científicas previas necesarias para regular una materia en sede parlamentaria. La evaluación técnica y científica es, de hecho, uno de los pocos presupuestos sobre los que existe acuerdo a la hora de aplicar el «principio de precaución», por lo que debería extenderse también a la elaboración de las reglas inspiradas en dicho principio. Si bien los requisitos de evaluación *ex ante* para la elaboración de disposiciones generales no han cesado de aumentar en los últimos tiempos, parece que se han concentrado sobre todo en la elaboración de normas de rango reglamentario y la iniciativa legislativa gubernamental –muchas veces de forma específicamente centrada en la regulación y gestión de riesgos– (Revuelta, 2014: 120).

En dicho ámbito, el principio general de precaución puede inspirar nuevas normas de procedimiento para asegurar una mejor técnica legislativa en sede parlamentaria (o para orientar la interpretación de las ya existentes, en lo que al procedimiento legislativo se refiere). De hecho, al interpretar el principio de precaución en

España, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 2006 ya señaló que la elaboración de normas generales frente a riesgos inciertos debía basarse como mínimo en una fase de identificación y evaluación científica de dichos riesgos. Sin embargo, no parece que las apreciaciones del Tribunal Supremo en la Sentencia de 19 de abril de 2006 modifiquen estos requisitos, ni constituyan un parámetro de control adicional respecto de la validez de las normas inspiradas por el principio de precaución[52]. Además, este requisito no resulta fácil de asimilar o armonizar con las exigencias de evaluación previa existentes hasta ahora[53], salvo que se entienda incluido dentro del análisis de coste y beneficio de cada disposición, que las normas sectoriales pueden hacer preceptivo[54].

Pese a ello, puede entenderse que el deber de formular una precisa identificación y evaluación del riesgo se inserta en el requisito general de justificación impuesto por el artículo 1.a) 2º RD 931/2017 (por remisión al art. 129 de la Ley 39/2015), especialmente si se tiene en cuenta que dicho deber incluye la necesidad de justificar el cumplimiento, entre otros, de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad o seguridad jurídica de la norma elaborada (principios todos ellos que reclamarían, en estos casos, una identificación lo más precisa posible de los hechos a los que la norma pretende aplicarse y, por tanto, del riesgo potencial o actual frente al cual la norma busca proteger a la sociedad)[55]. El deber más específico de

---

[52] De hecho, tras hacer referencia a la identificación y evaluación de los riesgos, la sentencia señala que «concluso éste [el proceso de elaboración de la norma], la libertad de configuración normativa y el grado de discrecionalidad inherente a la potestad reglamentaria no pueden ser ignorados» (FJ. 12).

[53] Esta obligación es difícil de armonizar con el carácter facultativo que el RD 931/2017 y la Ley del Gobierno otorgan a los informes y dictámenes previos a la elaboración de un proyecto de ley (a salvo de conocidas excepciones, como el impacto presupuestario, de género, infancia, adolescencia o familiar). De hecho, según la Guía metodológica para la elaboración de la MAIN de 11 de diciembre de 2009, existe «total libertad del centro proponente» para incluir, o no, otros impactos (p. 34).

[54] Así se ha apreciado también a nivel de la Unión Europea (TGUE, 2018: 170). El análisis de coste y beneficios, de otras alternativas viables frente a cada posible riesgo o la forma más eficaz y eficiente de enfrentarse a ellos son una parte esencial de la técnica legislativa (Mercado Pacheco, 2013: 100), que las normas de precaución deben cuidar especialmente para absorber parte de la incertidumbre científica y técnica que pretenden regular.

[55] Este artículo no es aplicable a las iniciativas legislativas de los Gobiernos autonómicos, por entenderse que ello sería contrario al orden constitucional de competencias.

motivación establecido en el artículo 5.1 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) abogaría en el mismo sentido.

También podría entenderse, en algunos casos, que la evaluación científica del riesgo debe acompañarse a los proyectos y las proposiciones de ley por imperativo de los artículos 88 CE y 124 RCD, como parte de los antecedentes que necesariamente deben acompañarlos. Estos antecedentes suponen, en efecto, un elemento de juicio esencial sin el cual el legislador no puede adoptar una disposición o decisión razonada, y entre ellos podría entenderse comprendida la evaluación científica del riesgo en estos supuestos. Aunque su ausencia podría denunciarse políticamente ante las Cámaras, no tendría trascendencia jurídica posterior en cuanto a la validez de la ley que finalmente fuera aprobada, si las propias Cámaras entienden explícita o implícitamente que el antecedente en cuestión no resultaba esencial para la elaboración de la norma (Tribunal Constitucional, 1986, FJ. 3). Ello no impide que la Mesa del Congreso pueda y deba inadmitir aquellos proyectos de ley que no vengan acompañados de la preceptiva exposición de motivos o de los antecedentes exigibles en cada caso (basándose, claro está, en un juicio puramente formal, no material en cuanto al contenido de la futura ley) (Álvarez Vélez, 2017: 55-56).

Todo ello debe entenderse además sin perjuicio del derecho que asiste a los diputados y senadores, y la competencia de las comisiones de Congreso y Senado, para recabar de las Administraciones Públicas cualesquiera datos, informes o documentos que obren en su poder o resulten necesarios en el procedimiento de elaboración de una norma (arts. 7 y 44 RCD; arts. 20 y 67 RS). El incumplimiento de estas solicitudes sí podría llegar a tener trascendencia jurídica. Como puede comprobarse, las exigencias de evaluación previa aplicables a la elaboración de leyes en sede parlamentaria no son fáciles de armonizar con las exigencias tradicionalmente asociadas a la aplicación del «principio de precaución» (o, más precisamente, a la elaboración de normas inspiradas en él), pero pueden dar cabida a dichas exigencias –identificación del riesgo incierto, caracterización del mismo en la medida de lo posible, evaluación técnico-científica de

---

Como ha criticado la doctrina, las exigencias ligadas a una correcta técnica normativa no siempre han sido controladas con el rigor que merecen (Astarloa, 2015: 92-96).

los datos disponibles– si se interpretan a la luz del principio general de precaución.

En todo caso, la elaboración de normas específicas que permitan e impongan la necesaria evaluación científica de los riesgos existentes antes de abordar su regulación sería altamente deseable, ya sea en los momentos iniciales de cada proyecto (asumiendo la línea general existente hasta ahora, que parece limitar las obligaciones para una mejor técnica legislativa a los anteproyectos de ley) o en momentos intermedios (a través de una mayor aportación de expertos técnicos y científicos al procedimiento legislativo). De hecho, esta evaluación debería extenderse a momentos posteriores a la aprobación de la ley, para valorar su eficacia e impacto, así como posibles cambios en el estado de los conocimientos científicos que justifiquen su modificación, especialmente en un contexto de incertidumbre como aquel que las normas de precaución pretenden regular (De Montalvo, 2016: 142).

2.2. La necesidad de ampliar la evaluación y complementarla con una mayor deliberación, especialmente en sede parlamentaria

Aunque acabamos de anticiparlo, nos gustaría incidir sobre algunas mejoras necesarias que podrían ayudar a concretar la eficacia del principio general de precaución a la hora de elaborar leyes que contengan reglas de precaución, o cualquier otra norma reguladora de un concreto riesgo incierto. Si, como hemos venido argumentando, el Parlamento es la institución mejor situada en un Estado constitucional para agregar los valores de la comunidad política y los datos técnicos y científicos necesarios para adoptar orientaciones generales frente a cada posible riesgo, especialmente aquellos a largo plazo que no exigen una respuesta inmediata por parte de los poderes públicos, la forma de funcionar del Parlamento y su organización deberán reflejarlo de alguna forma.

Hasta el momento, el análisis previo de los hechos sobre los que actuaría una futura ley se produce sobre todo, como dijimos, cuando la iniciativa proviene del Gobierno, gracias a las normas de técnica legislativa aplicables a los anteproyectos de ley y la necesaria memoria de análisis de impacto normativo que, si se realiza de forma seria y exhaustiva, puede aportar datos muy valiosos en cuanto a la

incidencia de la futura norma y su consistencia con otras normas del sector. Sin embargo, este análisis no se produce con tanta intensidad en el caso de las proposiciones de ley, que solo deben acompañarse de una exposición de motivos y antecedentes –sin especificar– en el caso del Congreso (art. 124 RCD) y una mínima exposición justificativa en el Senado (en este caso solo acompañada de memoria económica, ni siquiera de una evaluación científica o técnica de los datos disponibles para la elaboración de la proposición de ley, ex art. 108 RS). Aunque la mayoría de las iniciativas que luego son aprobadas como ley provienen históricamente del Gobierno (Astarloa, 2017: 165), la menor exhaustividad de las proposiciones de ley en cuanto a su justificación puede afectar seriamente a alguna de las reglas de precaución que finalmente resulten aprobadas.

Será por lo tanto en sede parlamentaria cuando deba colmarse esta relativa ausencia de evaluación previa en el caso de las proposiciones de ley, y complementar aquella realizada para el Gobierno antes de la presentación de sus proyectos de ley. Para ello, la estructura de comisiones actual de Congreso y Senado está bien adaptada para analizar con detalle la consistencia de las futuras leyes con los riesgos enfrentados en cada sector, puesto que suele ser la homogeneidad o afinidad de una materia con otras la que explique la propia existencia de una comisión: Comisiones de Sanidad y Consumo, de Ciencia, Innovación y Universidades, de Transición Ecológica y Reto Demográfico, de Defensa en el Congreso, Comisiones de Industria, Turismo y Comercio, de Defensa, de Ciencia, Innovación y Universidades en el Senado, etc. Estas comisiones pueden tener una adecuada visión de conjunto sobre su materia, y analizar con detalle cómo integrar una regla de precaución dentro del conjunto de normas que la regulan. Sin embargo, están difícilmente equipadas (no están pensadas para ello) para analizar e integrar cada regla de precaución o cada norma de «gestión» de un riesgo específico en el sistema general de regulación de riesgos del Estado. Es decir, es imposible o muy difícil para estas comisiones comparar una regla de precaución frente a un concreto riesgo (por ejemplo, contra un riesgo sanitario) con las normas de precaución existentes frente a otros riesgos (por ejemplo, riesgos medio ambientales, riesgos tecnológicos, etc.).

Aunque podría argumentarse que todos estos riesgos tienen escasa relación entre sí, la comparación de estas normas de precaución es esencial si se quiere (i) priorizar adecuadamente las respuestas a los distintos riesgos, según su grado de importancia (por su gravedad, inminencia, irreversibilidad, etc.), (ii) legislar de forma más consistente, estableciendo respuestas similares para riesgos similares, y respuestas diferentes para riesgos dispares (evitando además, de esta forma, respuestas desproporcionadas frente a determinados riesgos, o inferiores a las necesarias frente a otros); o (iii) adoptar las mismas formas de abordar, analizar y diseñar respuestas frente a cada riesgo, para evitar que solo se realice una evaluación técnica y científica de algunos, o que solo se establezcan estructuras de seguimiento frente a otros, por ejemplo. Para todo ello, una comisión transversal en materia de riesgos podría tener efectos positivos, probablemente como comisión permanente no legislativa en el Congreso o como comisión mixta permanente, para armonizar todas estas cuestiones y hacer que el diseño regulatorio frente al riesgo en España sea más coherente y consistente (a imagen de la Comisión Mixta de Seguridad Nacional, por ejemplo, que armoniza la respuesta a unos riesgos muy particulares, los más graves, que afectan a la seguridad nacional del Estado).

Otros autores han subrayado con carácter general la necesidad de potenciar comisiones parlamentarias especializadas ante la creciente complejidad de las materias técnicas y científicas que se deben regular o crear órganos expertos de evaluación científica dentro del propio Parlamento, incrementar los servicios de estudios, las audiencias y el intercambio de información con otras instituciones (Costa et al., 2004). Una oficina parlamentaria sobre ciencia y tecnología, a imagen de la que ya existe en otros Parlamentos, sería en ese sentido bienvenida (Astarloa, 2017: 373-374).

Dentro del procedimiento legislativo, debe potenciarse también la participación ciudadana (a través, por ejemplo, de asociaciones, grupos de afectados o empresas a las que se aplicarán las futuras restricciones) a la hora de legislar sobre un posible riesgo, así como las comparecencias e informes de técnicos y científicos expertos sobre la materia regulada. La «transparencia de la ley» (Arce, 2013) debe conllevar necesariamente su permeabilidad a los actores

sociales, a los técnicos y expertos, a la propia ciudadanía… Se trata de que el Parlamento pueda asegurar el fundamento alternativo que hemos propuesto para el principio general de precaución: la canalización institucionalizada de la incertidumbre, a través de la adecuada conjunción entre el saber técnico o científico de los expertos y las preferencias y valores de la propia comunidad.

VI. Conclusión y ¿cierre?

Los riesgos ordinarios y extraordinarios a los que la sociedad se enfrenta no han cesado de multiplicarse. Frente a ellos, como hemos visto, el principio general de precaución se ha erigido desde hace algunas décadas en norma vertebradora e inspiradora de la actual regulación sobre gestión de riesgos, especialmente en contextos de incertidumbre. Sin embargo, su incorrecta interpretación y un fundamento erróneo de la norma han hecho que el Parlamento se vea cada vez más relegado en la lucha frente al riesgo, hasta hacerla descansar casi exclusivamente en el Poder Ejecutivo.

Lo que se echa en falta entonces, en el ámbito de la regulación de riesgos, especialmente cuando resultan científicamente inciertos, dudosos o discutidos, es algo que no resulta especialmente original. Se trata de otorgar al Parlamento el peso que la propia Constitución le ha reservado para configurar las orientaciones generales de una comunidad política frente a las amenazas que se ciernen sobre ella, o sobre los bienes y valores jurídicos relevantes que la propia comunidad quiere proteger. Para ello, serían deseables algunas reformas del procedimiento legislativo (para hacer más fácil, y a la vez obligar a realizar, una identificación y evaluación de riesgos más exhaustiva e informada), así como reivindicar la importancia de la ley como instrumento normativo por excelencia para anticipar la respuesta a los distintos riesgos posibles, habilitando al Gobierno y a la Administración a restringir derechos y adoptar las medidas necesarias en cada caso según el criterio fijado de antemano por el legislador. No es una cuestión de todo o nada, sino de grado: el protagonismo del Parlamento que defendemos solo trata de reequilibrar unas funciones actualmente descompensadas entre los distintos poderes del Estado en el ámbito de la gestión de riesgos.

Somos conscientes de que estos cambios no bastan. El fundamento alternativo que proponemos para el principio de precaución y los cambios asociados al mismo deben reflejarse en el funcionamiento de todas las instituciones públicas, no solo del Parlamento. Se requiere, por ejemplo, una Administración ágil y flexible para responder a los casos más urgentes pero capaz además de integrar opiniones diversas, desde las más técnicas a las generadas por la opinión pública, a través de mecanismos participativos y estrategias de gestión a corto y largo plazo. También se necesitan órganos jurisdiccionales que ejerzan de forma efectiva su labor de revisión, precisando los elementos reglados que la Administración debe respetar y controlando el ejercicio de su discrecionalidad a la luz de los principios generales del derecho, en ámbitos especialmente técnicos y complejos. Se adivinan así otros retos importantes en este ámbito, como mejorar la comunicación de riesgos, hacer de su gestión una tarea más integrada y participativa, en una aproximación menos descendente, o asegurar la cooperación entre los diferentes actores públicos y privados, especialmente en los Estados compuestos, para garantizar respuestas más eficaces, rápidas y consistentes ante cada posible riesgo.

Nuestra postura no busca volver a una perniciosa idealización de la ley, pero sí recordar su importancia en un sistema constitucional como el español y la centralidad del Parlamento que ésta conlleva, muchas veces olvidadas en este concreto ámbito de la lucha frente al riesgo. Solo así puede asegurarse que sea la propia comunidad política, a través de sus representantes, la que fije la respuesta deseada frente a cada tipo de riesgo y, por extensión, el grado de protección y el equilibrio con otros intereses que está dispuesta a asumir como sociedad. Dicha respuesta no puede descansar en una tecnocracia experta en un determinado saber, pero ciega a otros muchos valores e intereses en juego, expresada a través de la Administración y la acción del Gobierno (una tendencia que, desgraciadamente, no ha cesado de aumentar en los últimos tiempos, en detrimento de la función parlamentaria).

Se debe huir así, también frente al riesgo, de la «dictadura constitucional» a la que hacía referencia Schmitt y de una peligrosa hipertrofia del tradicional principio *salus populi suprema lex esto* (que el moderno «principio de precaución» parece haber resucitado en contextos de incertidumbre), para recuperar un derecho más fuerte

y complejo frente a la incertidumbre. El Estado constitucional no puede dejar de serlo por grandes que sean los riesgos enfrentados, ni perder sus hondas raíces garantistas, democráticas y sociales. Así lo recordó de forma especialmente elocuente y fundada I. Astarloa en su reciente discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, bajo el sugerente título de «La vocación de nuestro tiempo por la legislación y los retos para el legislador» (en la sesión solemne de toma de posesión de su medalla de número, celebrada el 23 de noviembre de 2020). Un conocimiento más exhaustivo y la reformulación de las normas de precaución y su fundamento, aunque no bastan, ayudarían a abordar este imperioso reto de nuestro tiempo, en línea con lo apuntado en el presente artículo. La tarea y la lucha por recuperar el protagonismo de las Cortes en este ámbito no ha hecho más que comenzar.

Bibliografía

Alexy, R. (1995). *Recht, Vernunft, Diskurs*. Suhrkamp.

Álvarez Vélez, M. I. (2017). La potestad legislativa gubernamental: calidad de las normas y evaluación ex ante. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (36), pp. 55-56

Arce Janáriz, A. (2013). La transparencia de la ley. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (5).

Arcos Ramírez, F. (2000). *Seguridad Jurídica: una teoría formal*. Dykinson.

Arévalo Gutiérrez, A. (dir.) & Marañón Gómez, R. (coord.) (2021). *El Parlamento en los tiempos de la pandemia*. Dykinson.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (dir. y coord.) (2015). *Técnica normativa 2016-2017*. Francis Lefebvre.

—(2017). *El Parlamento moderno: importancia, descrédito y cambio*. Iustel.

Audiencia Nacional (2010) Sentencia de 29 de septiembre de 2010.

Balibar, E. (2010). *La proposition de l´*égaliberté. Presses Universitaires de France.

Barceló Rojas, D., Días Ricci, S., García Roja, J. & Guimaraes Teixera Rocha, M. E. (2020). *Covid 19 y parlamentarismo*. UNAM.

Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Suhrkamp.

—(2000). Retorno a la teoría de la sociedad del riesgo. Trad. A. Santos Aubeyzón. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (30), pp. 9-20.

Berberoff Ayuda, D. (dir.) (2004). *El principio de precaución y su proyección en el derecho administrativo español*. Consejo General del Poder Judicial.

Bourguignon, D. (2015). *The precautionary principle: definitions, applications and governance*, European Parliamentary Research Service.

Boy, L. (1999). La nature juridique du principe de précaution. *Nature, Sciences, Sociétés*, *7*(3), pp. 5-11.

Carrillo Donaire, J. A. (2016). Derecho, técnica y riesgo: el principio de precaución en el ámbito medioambiental. *Revista de Fomento Social*, (71), pp. 247-259.

Cazala, J. (2006). *Le principe de précaution en Droit international*. Anthemis.

Charest, S. (2002). Bayesian approaches to the precautionary principle. *Duke Environmental Law & Policy Forum*, *12*(2), pp. 265-292.

Cierco Seira, C. (2004). El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los Derechos comunitario y español. *Revista de Administración Pública*, (163), pp. 73-126

Comisión Europea (2000). Comunicación sobre el recurso al principio de precaución de 2 de febrero de 2000. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/ ?uri=CELEX:52000DC0001&from=ES.

Corti Varela, J. (2017). El principio de precaución en la jurisprudencia internacional. *Revista Española de Derecho Internacional*, *69*(1), pp. 219-243

Cortina, A. (2004). Fundamentos filosóficos del principio de precaución. En C. M. Romeo Casabona, *Principio de precaución, biotecnología y Derecho*. Comares.

Costa, O. Kerrouche, E. &. Magnette P (eds.) (2004). *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*. Editions de l'Université de Bruxelles.

De Cózar Escalante, J. M. (2005). Principio de precaución y medio ambiente. *Revista Española de Salud Pública*, *79*(2), pp. 133-144.

De Montalvo Jääskeläinen, F. (2016). Potestad legislativa y evaluación ex post de las normas: hacia un mejor parlamento a través de la regulación inteligente. *Revista de las Cortes Generales*, (97-99), pp. 79-184.

—(2017). La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (36), pp. 139-177

—(2020). *Bioconstitucionalismo: una reflexión sobre la edición genómica desde (y para) la teoría del Derecho constitucional*. Thomson Reuters Aranzadi.

De Sadeleer, N. (2001). Le statut juridique du principe de précaution en Droit communautaire: du slogan à la règle. *Cahiers de droit européen*, *37* (1-2), pp. 91-132.

—(2017). Le principe de précaution dans le droit de l'Union européenne. *Revue française de droit administratif*, *33*(6), pp. 1025-1038.

De Torres Soto, M. L. (2017). El principio de precaución como principio general del derecho. *Revista Española de Derecho Militar*, (108), pp. 85-152

Delgado del Saz, S. (2017). *Vorsorge als Verfassungsprinzip im europäischen Umweltverbund: Rechtsvergleichende Überlegungen am Beispiel der Risiken der Mobilfunkstrahlung*. Mohr Siebeck.

Di Fabio, U. (1994). *Risikoentscheidungen im Rechtsstaat*. J. C. B. Mohr.

Doménech Pascual, G. (2006). *Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Dueñas Castrillo, A. I. (2021). Las relaciones Parlamento-Gobierno durante el estado de alarma por COVID-19. En *Los efectos horizontales de la COVID-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*. Fundación Manuel Giménez Abad.

Dworkin, R. (1996). *Taking rights seriously (8ª ed.)*. Duckworth

Embid Tello, A. E. (2010a). El principio de precaución. En J. A. Santamaría Pastor, *Los principios jurídicos del Derecho administrativo* (pp. 1221-1254). La Ley.

—(2010b). *Precaución y Derecho. El caso de los campos electromagnéticos*. Iustel.

Emerson, M. y Vos, E. (2009). The scientification of politics and the politicisation of science. En *Uncertain risks regulated* (pp. 1-17). Routledge.

Esteve Pardo, J. (2004). La operatividad del principio de precaución en materia ambiental. En *El principio de precaución y su proyección en el derecho administrativo español* (pp. 191-214). Consejo General del Poder Judicial.

—(2009). *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Marcial Pons.

García de Enterría, E. y Fernández, T-R. (2013). *Curso de Derecho Administrativo I (13ª ed.)*, Civitas.

García Hom, A. (2005). *Negociar el riesgo*. Ariel.

García Roca, J. (2000). Del principio de la división de poderes, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (108), pp. 41-75.

García Rocha, P. (2020). Diez claves para la correcta articulación del procedimiento legislativo en lectura única. *Revista de las Cortes Generales* (108), pp. 177-222.

Giuffré, C. I. (2016). Tres modelos normativos de estado: separación estricta de poderes, checks and balances y democracia deliberativa. *República y Derecho*, *1*(1), pp. 1-37.

Habermas, J. (1989). La soberanía popular como procedimiento. Trad. B. Echevarría. *Cuadernos Políticos*, (57), pp. 53-69.

Hansson, S. O. (2005). Seven Myths of Risk. *Risk Management*, *7*(2), pp. 7-17

Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja*. Galaxia Gutemberg.

Izquierdo Carrasco, M. y Rebollo Puig, M. (2003). El principio de precaución y la defensa de los consumidores. Derecho administrativo, ciencia y tecnología. *Documentación administrativa*, (265-266), pp. 185-236.

Jasanoff, S. (2002). Citizens At Risk: Cultures of Modernity in the US and EU. *Science as Culture*, *11* (3), pp. 363-380.

Jonas, H. (1979). Toward a Philosophy of Technology. *The Hastings Center Report*, *9*(1), pp. 34-43.

—(1984). *The Imperative of Responsibility: in Search of an Ethics for the Technological Age*. Trad. H. Jonas y D. Herr. The University of Chicago Press.

Majone, G. (2002). What Price Safety? The Precautionary Principle and its Policy Implications. *Journal of Common Market Studies*, *40*(1), pp. 89-109.

Manson, N. A. (2002). Formulating the precautionary principle. *Environmental Ethics*, (24), pp. 263-274.

Marchant, G. E. y Mossman, K. L. (2004). *Arbitrary and Capricious: The Precautionary Principle in the European Union Courts*. The AEI Press

Mercado Pacheco, P. (2013). Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, *47*, pp. 85-108.

Montoro Chiner, M. J. (2003). Seguridad jurídica, principio de cautela y comités científicos. *Documentación Administrativa*, (265-266), pp. 319-364

—(2005) Perspectivas de contraste ante el riesgo ecológico. Agentes que intervienen en la evaluación del riesgo. En especial, los comités científicos. En M. CASADO y M. J. BUXÓ (coords), *Riesgo y Precaución: pasos hacia una bioética ambiental* (pp. 125-136). Residència d'Investigadors CSIC-Generalitat de Catalunya.

Morris, J. (2000). Defining the precautionary principle. En J. MORRIS, *Rethinking Risk and the Precautionary Principle* (pp. 1-22). Butterworth-Heinemann

Moya Marchi, F. (2013). *El principio de precaución*. Cuadernos del Tribunal Constitucional.

Nogueira López, A. (2020). Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción. *El Cronista*, (86-87), pp. 22-31.

Palazzani, L. y Marini, L. (eds.) (2008). *Il principio di precauzione tra filosofia, biodiritto e biopolitica*. Studium.

Peel, J. (2005). *The precautionary principle in practice: environmental decision-making and scientific uncertainty*. The Federation Press.

Pendás García, B. (1990). Procedimiento legislativo y calidad de las leyes. *Revista Española de Derecho Constitucional*, *10* (28), pp. 75-110.

Pérez Luño, A-E. (2000). La seguridad jurídica: una garantía del Derecho y la Justicia. *Boletín de la Facultad de Derecho*, (15), pp. 25-38.

Ramos Torre, R. (2003). Al hilo de la precaución: Jonas y Luhmann sobre la crisis ecológica. *Política y Sociedad*, (40), pp. 33-35.

Real Academia Española (2020). *Diccionario de la lengua española* (*23.ª ed.) [versión 23.4 en línea]*. https://dle.rae.es

Recuerda Girela, M. A. (2014). Los principios generales del derecho alimentario europeo. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (26), pp. 167-190.

Revuelta Pérez, I. (2014). Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria. *Revista de Administración Pública*, (193), pp.83126.

Rey Martínez, F. (2013). Derecho de acceso a la información y secretos oficiales en el ordenamiento español. *Cuadernos Manuel Giménez* Abad, (5).

Ripollés Serrano, R. (2020). Las Leyes Ómnibus no quiebran per se el principio de seguridad jurídica… *Revista de las Cortes Generales*, (108), pp. 377-396.

Romeo Casabona, C. M. (ed.) (2004). *Principio de Precaución, Biotecnología y Derecho*, Comares.

Rosanvallon, P. (2009). *La legitimidad democrática: Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Trad. H. Cardoso. Ediciones Manantial.

Rubio Nuñez, R. y Vela Navarro-Rubio, R. (2017). *Parlamento abierto. El Parlamento en el siglo XXI.* UOC.

Sabine, G. H. (1973). *A History of Political Theory, 4ª ed.* The Dryden Press.

Sainz Moreno, F. (1995). Problemas actuales de la técnica normativa. *Anuario Jurídico de La Rioja*, (1), pp. 55-70.

Sandin, P. (1999). Dimensions of the precautionary principle. *Human and Ecological Risk Assessment: an international journal*, *5*(5), pp. 902-905.

Santamaría Pastor, J. A. (1988). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Centro de Estudios Ramón Areces.

Scodel, H. (2003). An Interview with Professor Hans Jonas. *Social Research: An International Quarterly*, *70* (2), pp. 339-368.

Slovic, P., Fischhoff, B. & Lichtenstein, S. (2000) Rating the Risks. En *The perception of risk* (pp. 104-120). Earthscan.

Soro Mateo, B. (2017). Construyendo el principio de precaución. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (49-50), pp. 87-151.

Stirling, A. (2007). Risk precaution and science: towards a more constructive policy debate. *Embo Reports*, *8*(4), pp. 309-315.

Sunstein, C. R. (2005). *Laws of Fear: beyond the precautionary principle*. Cambridge University Press.

Tribunal Constitucional (1986). Sentencia del Pleno 108/1986, de 29 de julio.

—(2018a) Sentencia del Pleno 70/2018, de 21 de junio.

—(2018b). Sentencia del Pleno 51/2018, de 10 de mayo.

—(2018c). Sentencia del Pleno 135/2018, de 13 de diciembre.

—(2018d). Sentencia del Pleno 124/2018, de 14 de noviembre.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (1998). Sentencia de 5 de mayo, asunto C-157/96, caso National Farmers' Union y otros/ Comisión.

Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (2002). Sentencias de 11 de septiembre de 2002, asuntos T-13/99 y T-70/99, casos Pfizer Animal Health/Consejo y Alpharma/Consejo

Tribunal General de la Unión Europea (2011). Sentencia de 9 de septiembre (caso Francia/Comisión).

—(2018) Sentencia de 17 de mayo (caso BASF Agro).

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (2019). Sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo 466/2019, de 27 de mayo.

Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (2018). Sentencia de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo 258/2018, de 19 de junio.

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (2014). Sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo 547/2014, de 12 de septiembre.

Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (2015). Sentencia de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo 592/2015, de 8 de octubre.

Tribunal Superior de Justicia de Madrid (2014). Sentencia de la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo 597/2014, de 20 de octubre.

—(2018). Sentencia de la Sección 10ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo 361/2018, de 28 de mayo.

Tribunal Supremo (2006b). Sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 de octubre de 2006.

—(2012a). Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 21 de febrero de 2012.
—(2012b) Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 8 de marzo.
—(2013). Sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 de junio.
—(2014). Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 27 de marzo.
—(2015). Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 21 de enero.
Tudela Aranda, J. (2020). De la publicidad a la permeabilidad: transparencia, publicidad y derecho a la información en el nuevo Parlamento. Un esbozo de crítica del Parlamento abierto. En A. Pérez Miras, G. M. Teruel Lozano, E. C. Raffiotta y M. P. Ladicco (dirs.), *Setenta años de Constitución italiana y cuarenta años de Constitución española (Vol. III)* (pp. 121-148). Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
—(2021). Parlamento y estado de alarma. En *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Fundación Manuel Giménez Abad.
Van Asselt, M. B. A., Vos, E. & Rooijackers, B. (2009). Science, knowledge and uncertainty in EU risk regulation. En *Uncertain risks regulated* (pp. 355-398). Routledge.
Viney, G. (2000) Le point de vue d'un juriste. *Petites affiches*, (239), pp. 66-71.
Von Arnauld, A. (2006). *Rechtssicherheit*. Mohr Siebeck.
Weimer, M. (2015). Risk Regulation and Deliberation in EU Administrative Governance-GMO Regulation and Its Reform. *European Law Journal*, *21* (5), pp. 622–640.
Wiener, J. B. y Rogers, M. (2002). Comparing precaution in the United States and Europe. *Journal of Risk Research*, *5* (4), pp. 320-321.
Zander, J. (2010). *The Application of the precautionary principle in practice: comparative dimensions*. Cambridge University Press, Cambridge.
Zapatero, V. (1998). El Club de los Nomófilos. *Cuadernos de Derecho Público*, (3), pp. 61-94.
Zining, J. (2016). Introducing the Precautionary Principle into Administrative Law: Facing the Challenges to the Rule of Law. *Academia Sinica Law Journal*, (19), pp. 5397.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 325-361
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1571

REFLEXIONES SOBRE EL LLAMADO LENGUAJE INCLUSIVO EN LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA. HERRAMIENTAS Y RECOMENDACIONES PARA LA REDACCIÓN DE TEXTOS NO SEXISTAS

REFLECTIONS ON THE SO-CALLED INCLUSIVE LANGUAGE IN THE PARLIAMENTARY ADMINISTRATION. TOOLS AND RECOMMENDATIONS FOR WRITING NON-SEXIST TEXTS

María Luisa Valls Alguacil
Asesora Facultativa de las Cortes Generales,
especialidad en Medios de Comunicación
Jefa del Departamento de Igualdad y
Prevención de Riesgos Laborales del Senado
https://orcid.org/0000-0002-9058-5158

Fecha de recepción del artículo: agosto 2020
Fecha de aceptación y versión final: marzo 2021

RESUMEN

El 6 de marzo de 2020, las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en reunión conjunta, aprobaron el primer Plan de Igualdad de las Cortes Generales. Estructurado en ocho ejes, el último de ellos «se dirige a facilitar la utilización de lenguaje no sexista en la comunicación y en los documentos que se elaboran en las Cámaras». De acuerdo con este objetivo, el Plan prevé la elaboración de una «guía para el uso no sexista del lenguaje y de la comunicación en el ámbito de la Administración parlamentaria, lo que permitirá utilizar criterios que incluyan la perspectiva de género en la comunicación de las Cámaras y en los documentos administrativos que éstas generan». Este trabajo, realizado durante la redacción de la citada Guía, reflexiona sobre la necesidad de contar con herramientas que garanticen la no discriminación de la mujer en el lenguaje administrativo, mediante un análisis lingüístico de las posibilidades que la lengua española proporciona a los hablantes para no incurrir en prácticas sexistas y, a la vez, mantener, como dice la Real Academia Española en sus Estatutos, «el genio propio de la lengua».

Palabras clave: Plan de Igualdad de las Cortes Generales, lenguaje inclusivo, no discriminación, Administración parlamentaria.

ABSTRACT

On March 6, 2020, Congress of Deputies and Senate´s Bureaus, in a joint meeting, approved the first Equality Plan of the Spanish Parliament. Structured in eight axes, the last one "is aimed at facilitating the use of non-sexist language in communication and in documents that are produced in both Houses". In accordance with this objective, the Plan foresees the elaboration of a "guide for the non-sexist use of language and communication within the scope of the Parliamentary administration, which will allow the use of criteria that includes a gender perspective in the Houses´ communication and in the administrative documents that they generate". This work, developed during the writing of the aforementioned Guide, reflects on the need of having tools that guarantee non-discrimination of women in the administrative language, through a linguistic analysis of the possibilities that the Spanish language provides for speakers not to fall into sexist practices and, at the same time, keeping, as the Royal Spanish Academy says in its Statutes, "the genius of the language itself".

Keywords: Equality Plan of the Spanish Parliament, inclusive language, non-discrimination, Parliamentary administration.

SUMARIO: I. EL LENGUAJE NO SEXISTA O LENGUAJE INCLUSIVO, ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO ADMINISTRATIVO. *1. ¿Sexismo en el lenguaje o lenguaje sexista?* 1.1. La lengua, por sí misma, no es sexista, pero el uso que se hace de ella, en muchas ocasiones, sí lo es. 1.2. La lengua, ¿refleja la sociedad o la conforma? *2. Lenguaje administrativo. Las Guías de lenguaje no sexista en las Administraciones Públicas.* II. HERRAMIENTAS PARA EVITAR EL USO DE UN LENGUAJE SEXISTA O DISCRIMINATORIO. *1. Recomendaciones generales 2. Herramientas semánticas: evitar el uso de palabras, expresiones o giros lingüísticos que discriminen por razón de género.* 2.1. El salto semántico. 2.2. El genérico abusivo, especialmente en el término *hombre* 2.3. Las asimetrías. 2.4. El doble femenino. 2.5. Elisión de masculinos superfluos 2.6. Uso de genéricos abstractos 2.7. Androcentrismo de contenido 2.8. Desprecios, insultos, refranes *3. Herramientas sintácticas y morfológicas* 3.1. Sustitución de lo-

cuciones con masculino genérico por pronombres indefinidos. 3.2. Uso de verbos impersonales 3.3. Morfología nominal 3.4. Elusión del sujeto 3.5. Gerundios 3.6. Pasivas reflejas o perifrásticas 3.7. Duplicaciones 3.8. Concordancia 3.9. Barras, @, -X, -e y otros símbolos III. RECOMENDACIONES MÍNIMAS PARA EVITAR LA DISCRIMINACIÓN DE LA MUJER EN EL LENGUAJE DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA *1. Recomendaciones concretas* 1.1.Priorizar, cuando sea posible, el uso de términos que no presenten variación de género 1.2.Diferenciar el uso del masculino y del femenino en la designación de profesiones y actividades. Utilizar el femenino cuando el referente sea una mujer. 1.3. Utilizar el artículo y las desinencias masculinas y femeninas, separadas por barras, en formularios, impresos y documentos tipo en los que no se conoce de antemano el género.1.4. Desdoblamientos y duplicaciones. 1.5. Otras recomendaciones. *2. Atención al contexto y alternancia de fórmulas.* BIBLIOGRAFÍA

I. El lenguaje no sexista o lenguaje inclusivo, especial referencia al ámbito administrativo

1. ¿Sexismo en el lenguaje o lenguaje sexista?

El sexismo es el prejuicio o discriminación basada en el sexo o en el género. También se refiere a las condiciones o actitudes que promueven estereotipos de roles sociales establecidos en diferencias sexuales. El término fue acuñado en los años 60 del siglo XX por analogía con otras ideologías discriminatorias como el racismo, e implica relaciones de género inequitativas.

Hoy día existen varios organismos o instrumentos internacionales dedicados a promover la lucha contra el sexismo, entre los que destaca la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) que define la discriminación contra la mujer como

> toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (CEDAW, artículo 1º).

El sexismo se manifiesta en numerosos ámbitos de la vida social, entre otros, el lenguaje. El estudio de los efectos del sexismo y del androcentrismo en el lenguaje se ha abordado en las últimas décadas desde perspectivas y campos de investigación diferentes, que incluyen la filosofía, la filología, la antropología, la sociolingüística y la teoría de la comunicación.

Desde que comenzaron los estudios sobre lenguaje no sexista o inclusivo y las propuestas de reforma de los usos (sobre todo públicos) de la lengua, han proliferado las polémicas lingüísticas y extralingüísticas sobre la conveniencia de implementar estas propuestas. El debate, alentado profusamente por los medios de comunicación, parece plantearse como una disyuntiva irreconciliable *(*lenguaje inclusivo, ¿sí o no?), donde, en un lado, se situarían las autoras y autores feministas

que abogan por la desaparición del masculino genérico y la duplicación de todas y cada una de las referencias a colectivos compuestos por personas de ambos sexos y, en otro, grupos de lingüistas y filólogos, mayoritariamente hombres, que niegan cualquier uso lingüístico de los propuestos en aras de la llamada economía del lenguaje.

Sin embargo, si se leen detenidamente las propuestas de unas y otros, esta aparente disyuntiva se descubre un tanto artificial, encontrando numerosos puntos en común en lo que proponen autoras ya clásicas en el estudio del lenguaje no sexista con lo expuesto, por ejemplo, por la Real Academia Española (RAE) en su informe sobre el tema publicado en enero de 2020. Por tanto, comenzaremos por señalar una serie de características de la lengua en la que coinciden ambos planteamientos y que sirven para delimitar el marco conceptual en el que se encuadra esta propuesta.

1.1. La lengua, por sí misma, no es sexista, pero el uso que se hace de ella, en muchas ocasiones, sí lo es

En general, todos los estudios coinciden en que la lengua, contemplada como objeto de estudio, no es sexista. Como dice la RAE:

> Es una evidencia irrefutable que han existido, existen y existirán mensajes sexistas e incluso textos y géneros claramente misóginos. Pero tal sexismo y misoginia no son propiedades de la lengua, sino usos de la misma. (Real Academia Española, 2020).

Por su parte, la filóloga feminista Eulàlia Lledó afirma:

> El cúmulo de recursos disponibles para denominar cualquier cosa muestra, además, que si alguna persona utiliza una lengua sesgada ideológicamente en el sentido de excluir a las mujeres del discurso no es porque «la lengua es así», no es porque no hay más manera de decirlo, sino porque ya le ha parecido bien (Lledó, 2009: 18).

Según la lingüista Teresa Meana (2011: 2), el sexismo produce, por un lado, el silencio sobre la existencia de las mujeres, la invisibilidad o la exclusión y, por otro, la expresión de la consideración de las mujeres como subalternas, como subordinadas a los varones.

En lo que difieren ambos enfoques es en qué entiende por sexismo de discurso cada uno de ellos. Mientras que, desde la perspectiva feminista, usos tradicionales de la lengua como el masculino

genérico, reflejan una visión androcéntrica del mundo, para los académicos, la formación léxica del masculino genérico nada tiene que ver con un supuesto sexismo, de acuerdo con el análisis lingüístico del proceso de formación de femeninos en la lengua castellana, en el que se diferencia el término hiperónimo (genérico), del hipónimo (específico), lo que quiere decir que, aunque *gato* (genérico) y *gato* (masculino) tengan la misma expresión fónica y la misma representación gráfica, constituyen dos significados diferentes. Lo mismo que ocurre con la marca de género sucede con la marca de número, singular y plural: así, *hombre* es un hiperónimo en género y número y *hombres* es un hipónimo (específico) en número.

1.2. La lengua, ¿refleja la sociedad o la conforma?

Sin embargo, el debate sobre el sexismo en el lenguaje no se limita a argumentos meramente lingüísticos. La lengua, por ser algo que utilizan todos los hablantes a diario, está cargada de connotaciones que no son meramente lingüísticas, sino extralingüísticas (políticas, culturales, sociales…). Acabar con el sexismo y la desigualdad entre hombres y mujeres en todos los planos de la vida social es un objetivo compartido. La diferencia se encuentra en la manera de conseguirlo. Un sector doctrinal considera que la lengua se limita a reflejar los usos (a veces sexistas) sociales y, por tanto, para cambiar la lengua primero hay que cambiar la sociedad de la cual es reflejo. Otro, en cambio, considera a la lengua motor del cambio y, en tanto que entidad transformadora, las modificaciones en los usos lingüísticos servirán para llegar a avances sociales.

La UNESCO publicó, en 1991, unas recomendaciones para un uso no sexista del lenguaje y, sobre la primera opción, señala que (UNESCO, 1991:2) «el lenguaje, que refleja los prejuicios sexistas acumulados durante generaciones, no cambiará hasta que la igualdad de las mujeres con los hombres no se sancione realmente en la práctica y. consecuentemente, los prejuicios sexistas que el lenguaje transmite vayan desapareciendo paulatinamente con el tiempo». Y este es todavía el quid de la cuestión en las discusiones sobre lenguaje inclusivo. La propia UNESCO se declara partidaria de la segunda opción, es decir, afirma la capacidad transformadora del lenguaje (y en esta consideración basa sus recomendaciones) y (UNESCO, 1991:2) la

interrelación entre lenguaje, cultura y educación y su capacidad de influencia en el comportamiento humano.

Por tanto, optar por utilizar las herramientas que las guías y manuales señalan como inclusivas o no sexistas no es una opción meramente lingüística. Como admite la propia RAE (2020:55), el uso del femenino crea un sentimiento subjetivo de presencia y contribuye a romper estereotipos culturales. Utilizar estas herramientas que la lengua pone a disposición de los hablantes es una decisión consciente. Si bien en el lenguaje oral, sobre todo coloquial, los cambios en la lengua rara vez llegan por decisión de instancias superiores (son los hablantes quienes, con su uso habitual, modifican el lenguaje), en un lenguaje cultivado y especializado, como es el administrativo, las modificaciones en la redacción de los textos técnicos vienen dictadas desde la superioridad jerárquica. Quien elabora las normas y redacta los impresos optará, por tanto, por utilizar o no estas herramientas, en función de la visibilidad que quiera dar al compromiso de la institución que representa con la igualdad de hombres y mujeres.

Todas estas consideraciones sirven para explicar que la idea de lenguaje inclusivo va más allá de utilizar sustantivos de género femenino. Como señala la feminista María Martín:

> El lenguaje inclusivo no es poner todo en femenino, ni cambiar cada *o* por una *a.* Tampoco es duplicar continuamente hasta hacer incomprensible lo que se quiere expresar. El lenguaje inclusivo aspira a plasmar la realidad – realidad que se compone de hombres y mujeres – y ayuda a tomar conciencia de que no nombrar a la mitad de la sociedad perpetúa discriminaciones. (Martín: 2019:25)

2. Lenguaje administrativo. Las Guías de lenguaje no sexista en las Administraciones Públicas

La Constitución de 1978 y el resto del ordenamiento jurídico español garantizan la igualdad jurídica o legal del varón y la mujer en todos los ámbitos, sin permitir la prevalencia de un sexo sobre otro. Sin embargo, perviven elementos culturales y sociales que perpetúan determinados estereotipos machistas que dificultan la igualdad real de los hombres y las mujeres. De ahí que se hayan articulado determinadas medidas para paliar esa desigualdad, entre las que destaca, por

su trascendencia jurídica, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, conocida como ley de igualdad. En su artículo 14, esta ley establece los criterios generales de actuación de los poderes públicos para promover la igualdad en todos los ámbitos, entre otros, «la implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo».

La ley recoge así una tendencia que había comenzado en la década de 1980 con las medidas adoptadas por diversas instituciones nacionales y europeas. Se considera que en Europa una fecha clave en el inicio del debate sobre el carácter sexista del lenguaje es la publicación en 1986 de un trabajo por parte de la Comisión de Terminología del Consejo de Europa, más concretamente en el Comité para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Desde entonces se han publicado muchísimos trabajos instando a seguir unas pautas para evitar el lenguaje sexista. Cada institución pública ha redactado normas aplicables a su ámbito de actuación. En el plano internacional podemos destacar la Recomendación del Consejo de Ministros del Consejo de Europa aprobada el 21 de febrero de 1990 en la que se insta a cambiar la redacción de los textos dirigidos a la ciudadanía europea. En este texto, el Consejo de Europa reconoce que la utilización masiva de formas masculinas para referirse a hombres y mujeres, por una parte, afecta a su identidad (a los unos los sobrevalora, al nombrarlos constantemente y convirtiéndolos en protagonistas únicos, a las otras las ignora) y, por otra parte, repercute en la desigualdad social. El Parlamento Europeo también ha abordado este tema, con un informe sobre el lenguaje no sexista en el Parlamento Europeo, elaborado en 2009 por el Grupo de Alto Nivel sobre Igualdad de Género y Diversidad y que incluye un anexo con orientaciones específicas para cada una de las lenguas de los Estados miembros.

El lenguaje administrativo es una de las llamadas *lenguas especiales*, subsistemas inscritos en el tronco de la lengua española. Se trata de una variedad diastrática del sistema, en la terminología de Coseriu, es decir, una lengua especial de nivel culto empleada por los órganos de la Administración en sus relaciones con sus agentes y con la ciudadanía. Es un lenguaje especializado o técnico, lo que le dota de unas características propias, tanto a nivel léxico como gramatical

o estilístico. Sin embargo, se trata de un lenguaje especializado que tiene que ser entendido por todos los ciudadanos. Cualquier persona tiene que comunicarse con la Administración en distintos momentos de su vida y, por eso, es necesario utilizar un lenguaje sencillo, accesible (con palabras de uso común), que permita a cualquier persona entender claramente y sin una preparación especial, los mensajes que le traslada la Administración. Por su propia naturaleza se trata de un nivel de la lengua especialmente apto para utilizar las herramientas del lenguaje no sexista, puesto que:

- Es mayoritariamente escrito, lo que permite el uso de tecnicismos, arcaísmos y giros lingüísticos no empleados en el lenguaje oral. Algunas de las técnicas del lenguaje inclusivo son difícilmente aplicables a la lengua oral, especialmente en un registro coloquial, pero pueden introducirse sin problemas en un lenguaje escrito de carácter técnico.
- Tiene carácter normativo y está obligado a la formalidad. En consecuencia, tiene que ser claro, unívoco e inteligible y la ambigüedad o la imprecisión no tienen cabida en él. En muchos casos, los textos simplemente se actualizan sin modificarse en lo sustancial. Si las plantillas ya incluyen lenguaje no sexista, simplemente se trasladan al nuevo documento.

En las últimas décadas se ha generado un *corpus* muy amplio sobre cómo utilizar lenguaje inclusivo o no sexista en todos los ámbitos, especialmente en el ámbito administrativo. Se han publicado multitud de manuales, diccionarios y monografías para utilizar la riqueza de la lengua castellana en pro de la generalización del lenguaje no sexista.

El Eje 8 del I Plan de Igualdad de las Cortes Generales, aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en reunión conjunta, 6 de marzo de 2020, se dirige a facilitar la utilización de lenguaje no sexista en la comunicación y en los documentos que se elaboran en las Cámaras y prevé la elaboración de una Guía para el uso no sexista del lenguaje y de la comunicación en el ámbito de la Administración parlamentaria. Su plasmación han sido las «Recomendaciones para un uso no sexista del lenguaje en la Administración parlamentaria», que se encuentran en el momento de

escribir estas páginas en proceso de negociación con los órganos de representación del personal.

En este trabajo tratamos de presentar las herramientas que la lengua nos ofrece para evitar utilizar un lenguaje que pueda ser percibido como sexista o no inclusivo, analizando las ventajas de su uso al redactar textos administrativos. Se examinan cada uno de los posibles instrumentos que se pueden utilizar, con el objetivo de servir para una reflexión más amplia en torno al lenguaje inclusivo en particular y a la forma en la que las Administraciones se dirigen a los ciudadanos en general. Por último, se incluye una breve referencia a las recomendaciones elaboradas por la Administración parlamentaria, a fin de facilitar su utilización por parte del personal de las Cámaras.

II. Herramientas para evitar el uso de un lenguaje sexista o discriminatorio

Las guías y los manuales sobre lenguaje no sexista o inclusivo coinciden en señalar una serie de herramientas léxicas y morfológicas que pueden ayudar a eliminar el sexismo del lenguaje. Unas son fácilmente asumibles por cualquier persona que redacte un escrito e, incluso, por cualquier hablante, a poco que ponga atención en los elementos de su discurso. Otras, en cambio, requieren cierto cuidado en su uso para no crear discursos reiterativos, agramaticales o, simplemente, poco legibles.

1. Recomendaciones generales

La primera consideración que hay que hacer antes de enumerar las propuestas es incidir precisamente en su carácter reflexivo y no normativo. Las propuestas o recomendaciones no son obligaciones. Su finalidad es, sobre todo, la de servir de base para una reflexión, por lo que toda persona es libre de aceptarlas o rechazarlas. Lo importante es que las personas que redacten contenidos destinados a la ciudadanía pongan atención y buena voluntad para tratar de evitar, en la medida de lo posible y sin violentar el idioma, términos o expresiones sexistas discriminatorias para las mujeres.

Como expresaba el cuaderno NOMBRA publicado por el Instituto de la Mujer (ALARIO *et al*, 1995:35), un uso del lenguaje

que tenga en cuenta a hombres y mujeres «es un lenguaje sensato: no oculta, no subordina, no infravalora, no excluye, no quita la palabra a nadie».

María Martín, fundadora de la Escuela Virtual de Empoderamiento Feminista, coincide cuando escribe:

> Tengo que confesar que hay muchas personas que, en su intento de usar un lenguaje inclusivo, se hacen repetitivas, pesadas, te quitan las ganas de leer y de escuchar. (…) Decir tod@s, o todes¸ o todos y todas, o todas y todos, está muy bien, pero seamos sinceras, está muy bien como forma de llamar la atención. Y es legítima. (…) Pero, reconozcámoslo, es agotadora y poco práctica. Tenemos que trabajar en muchos espacios de forma conjunta (…) Que las propuestas puedan ser acogidas con facilidad por cualquiera que ponga la intención… (Martín: 2019:25)

Como han dejado claro las autoras que se han ocupado del tema, no se trata de convertir frases legibles en galimatías impronunciables sino de incluir a las mujeres en el discurso para dejar claro que forman parte del marco conceptual. Hacerlo mejor o peor dependerá del manejo del idioma, de la riqueza de vocabulario y de la práctica de quien escribe.

2. Herramientas semánticas: evitar el uso de palabras, expresiones o giros lingüísticos que discriminen por razón de género

Aunque pueda parecer una obviedad y aunque se suele poner el énfasis en las herramientas sintácticas y morfológicas, la primera elección que el redactor o el hablante debe hacer al estructurar su discurso es semántica. Es decir, la opción por una u otra palabra puede marcar la diferencia entre un lenguaje sexista y otro que no lo es. Cualquier documento, especialmente si va a tener una difusión pública, debería evitar expresiones que puedan resultar discriminatorias. Presentamos algunas de las prácticas discursivas que pueden resultar sexistas y las alternativas semánticas de lenguaje no sexista. Sin embargo, es imposible enumerar todas las combinaciones posibles y ofrecer soluciones tajantes, por lo que, como sugerencia general, conviene preguntarse siempre, antes de utilizar alguna palabra específica para una mujer, si se emplearía el mismo término con un varón.

2.1. El salto semántico

El nombre de «salto semántico» fue utilizado por primera vez por Álvaro García Meseguer[1], en una fecha tan temprana como 1977, para referirse al fenómeno que se produce al usar un genérico masculino que se convierte a continuación en un masculino específico, con lo que se expulsa a las mujeres del primero. El ejemplo clásico de este fenómeno, repetido por múltiples autores, se encuentra en la frase: *Los antiguos egipcios habitaban en el valle del Nilo. Sus mujeres solían acompañarlos a cazar*. En *antiguos egipcios* estarían incluidos hombres y mujeres pero la mención posterior a *sus mujeres* cambia de repente el significado y excluye a las egipcias.

Álex Grijelmo proporciona varios ejemplos periodísticos de este tipo de práctica, entre ellos una entrevista del diario El País a una ujier del Congreso de los Diputados

en 2019 en la que el periodista entrecomilla (Grijelmo, 2019:200): «Antes había un teléfono fijo, llamaban las mujeres de los diputados, se cogía el recado y ellos devolvían la llamada desde una cabina». Puesto que desde 1978 hay hombres y mujeres ocupando escaños en el Congreso, es de suponer que los maridos de las diputadas también usarían el teléfono, pero quedan excluidas del discurso, como si la composición de la Cámara fuera exclusivamente masculina.

Susana Guerrero (2012:24) aporta un ejemplo similar en la Guía de lenguaje no sexista de la Universidad de Jaén. Señala que muchas veces se cita a las mujeres como si fueran una categoría aparte y quedan así excluidas de otros colectivos: «Se ofertan actividades deportivas para jóvenes, mayores y mujeres», por ejemplo, cuando lo

[1] Álvaro García Meseguer (1934-2009) fue uno de los pioneros en el estudio del sexismo en la lengua española. Ingeniero de Caminos, dedicó gran parte de su vida al estudio del lenguaje, tanto técnico (por ejemplo, «La patología y el lenguaje» publicado en la revista *Informes de la construcción*) como del análisis general desde una perspectiva de género. En sus planteamientos evolucionó desde una consideración del español como profundamente sexista (*Lenguaje y discriminación sexual*, Edicusa 1997) hasta una posición casi opuesta, como una ponencia de 2002 con el provocador título de «El español, una lengua no sexista». El concepto de salto semántico, acuñado por él, sigue siendo uno de los rasgos del sexismo de discurso que aparece en todas las guías y estudios sobre el lenguaje no sexista. El lenguaje no sexista no es, por tanto, un campo de estudio ocupado exclusivamente por mujeres vinculadas al movimiento feminista, como a veces parece desprenderse de las informaciones de los medios de comunicación.

correcto sería decir «Se ofertan actividades deportivas para jóvenes y mayores (de ambos sexos)».

Muchas veces este tipo de frases se pronuncian de manera involuntaria, por falta de atención. Por eso es importante que se revisen todos los documentos que vayan a tener difusión para evitar estas situaciones, incluidos los textos con un carácter más literario o periodístico, como pueden ser las notas de prensa, comunicados o textos en redes sociales.

2.2. El genérico abusivo, especialmente en el término *hombre*

Una de las reivindicaciones tradicionales de los estudios sobre lenguaje desde una perspectiva feminista consiste en considerar el uso del masculino genérico como machista. Sin embargo, muchos filólogos (y filólogas), empezando por los miembros de la Real Academia Española, rechazan esta afirmación, con argumentos filológicos ya comentados sobre la formación de las desinencias de género.

Más allá de la polémica sobre si el uso del masculino genérico es o no machista (debate en el que confluyen argumentos lingüísticos, políticos, sociales y culturales) que excede las pretensiones de este estudio, sí conviene fijar la vista en el uso que se da a ese masculino genérico, que puede incomodar a las personas a las que se dirige el mensaje. Esto es particularmente visible en el uso de la palabra *hombre* no como sinónimo de varón, sino con un uso genérico de ser humano. Como señala Márquez Guerrero (2015:11), «la interpretación general del masculino como específico en enunciados potencialmente universales pone seriamente en duda el concepto de genérico». Ante esta ambigüedad semántica, conviene utilizar *varón* en lugar de *hombre* en contextos específicos y *persona* o *ser humano* en contextos genéricos.

Esta propuesta se visualiza muy claramente en determinados ejemplos. Así, podemos entender que una mujer diga *como ser humano, yo…* pero resulta difícil que diga e*n tanto que hombre, yo…* para referirse a sí misma. De ahí la conveniencia de utilizar el término *hombre* solo cuando nos refiramos al sexo masculino, mientras que para englobar a los dos sexos es preferible emplear términos colectivos como *persona* o los desdoblamientos *hombres y mujeres* y *mujeres y hombres,* siempre teniendo en cuenta, como señala acertadamente

el Manual de lenguaje administrativo no sexista del Ayuntamiento de Málaga (Medina, 2002:49) «se puede seguir utilizando, de acuerdo con las normas del español, el masculino plural como genérico en aquellos contextos en los que resulte suficientemente claro que incluye a ambos sexos y no resulte confuso».

Evitar el uso del genérico abusivo supone también evitar expresiones como *los derechos del hombre*[2] (mejor *derechos humanos*), o *el hombre de la calle* (mejor *la gente de la calle*). En general, la palabra *persona* funciona mejor que *hombre* como genérico, tanto en singular como en plural.

2.3. Las asimetrías

Las asimetrías del idioma en relación con los géneros son una fuente de sexismos. Esto es muy claro en los llamados duales aparentes (asistente/asistenta, fulano/fulana, zorro/zorra, gobernante/gobernanta, individuo/individua). La palabra con género masculino y la palabra con género femenino designan cosas distintas y en muchos casos y para mayor desigualdad, la palabra femenina tiene connotaciones normalmente negativas. La mayoría de estas asimetrías tienen un uso coloquial, por lo que no se utilizan en textos producidos por las Administraciones públicas. Sin embargo, hay algunos ejemplos que sí pueden utilizarse en determinados contextos y que conviene conocer para no caer en ellos[3]:

– Varón/hembra: La oposición correcta desde el punto de vista del lenguaje no sexista es *varón/mujer* (y macho/hembra en el caso de los animales y las plantas). Cualquier cambio incurriría en desigualdad.

---

[2] Un ejemplo de cómo se ha evolucionado de expresiones limitativas a otras inclusivas es, claramente, el de los derechos fundamentales. Si las primeras declaraciones (como la de la Constituyente francesa de 1789) eran de los derechos del hombre (lo que reflejaba una realidad, puesto que a las mujeres ni siquiera se les reconocía en estas declaraciones el derecho al sufragio), desde mediados del siglo XX se habla de derechos humanos, como se hace en la Carta de la ONU y en la Declaración Universal.

[3] Nos centraremos en las asimetrías que, por su naturaleza, pueden aparecer en un contexto administrativo o laboral. Para una enumeración más detallada de todas las asimetrías de género, recomendamos leer el análisis que hace Álex Grijelmo en su obra «Propuesta de acuerdo sobre el lenguaje inclusivo» (Taurus, 2019: 201-223), en la que hemos basado gran parte de la redacción de este epígrafe.

- Mujer/marido: aunque es una asimetría de uso muy habitual, en los textos escritos es preferible la oposición *esposa/esposo*, que es simétrica.
- Señor/señora: este binomio suele ser simétrico, pero conviene no utilizar la palabra *señora* en contextos en los que no se utiliza la palabra *señor*. Por ejemplo *señora de la limpieza* y no *señor de las impresoras*. Conviene recordar que la expresión «señorita» para referirse a las mujeres solteras (sin equivalente masculino) desapareció de formularios e impresos hace décadas, por considerarse discriminatoria y, como tal, es mejor evitarla.
- Apellidos y nombres de pila: es frecuente encontrar textos que utilizan solo el apellido para referirse a políticos varones y, en cambio, se añada el nombre cuando la referencia es a una mujer (por ejemplo, *Rajoy – Soraya*; *Sánchez-Carmen Calvo; Iglesias – Irene Montero*). Como señala Grijelmo (2019:207), llamar a alguien por su nombre de pila implica confianza, cercanía, incluso subordinación, mientras que hacerlo por el apellido señala distancia y respeto. Situar a las mujeres en la primera categoría y a los hombres en la segunda supone discriminación y como tal debe corregirse.
- Hombría, hombre de bien: la hombría es la «cualidad buena y destacada del hombre, especialmente la entereza o el valor». No existe el simétrico *mujería*, lo que hace que este tipo de expresiones, por elogiosas que sean para quien se las dedicamos, desaparezcan del lenguaje público. Es preferible referirnos a la honradez, valor, entereza, coraje, integridad… que a la hombría de nuestro interlocutor. Lo mismo ocurre con expresiones como *hombre de bien* (aunque no *hombres y mujeres de bien*, utilizada en determinados contextos), o similares. Lo mismo ocurre con términos como *prohombre* (no existe *promujer*).

2.4. El doble femenino

La desigualdad en el trato de los géneros se produce a veces por exceso en la representación femenina, es decir, se utiliza un

pleonasmo que lo que hace precisamente es colocar la identidad social o profesional de las mujeres en segundo término, por debajo de su condición como género-sexo femenino. Para Catalá y García Pascual este fenómeno, al que llaman «restricción semántica de las mujeres» tiene como causa la creciente sexualización del género gramatical y tiene como consecuencia que (Catalá y García Pascual, 1995:82) «la mujer queda relegada al colectivo femenino, se deprecian sus posiciones y logros al no situarlos en el espacio común de lo humano neutro respecto a los sexos».

Esto ocurre, por ejemplo, cuando decimos: *Se inaugura una exposición de mujeres pintoras*; *se convertirá en la primera mujer presidenta de Brasil*, *es la única mujer española que ha ganado el Open USA*. En todos estos casos la palabra *mujer* es innecesaria. Como señala la mayoría de las Guías de lenguaje no sexista (por ejemplo, Ayala *et al*, 2006: 11), utilizar el doble femenino supone un marco normativo en el que lo masculino es lo universal y lo femenino la excepción. Esto es especialmente evidente en el caso del deporte, en el que es habitual hablar, por ejemplo, de fútbol y fútbol *femenino*, y también en otras áreas profesionales tradicionalmente masculinas, como la ciencia o la ingeniería. En todos estos casos, antes de añadir la coletilla *mujer*, *de mujeres*, *femenino*, etc. conviene preguntarse si escribiríamos *fútbol masculino*, *congreso de hombres científicos* o *grandes escritores hombres* y, en caso de responder negativamente, no utilizarla.

2.5. Elisión de masculinos superfluos

En ocasiones, conviene evitar el uso del masculino genérico y, a la vez, de las duplicaciones, en aras de la economía del lenguaje. Existen muchos ejemplos en los que ni el masculino ni el género duplicado aportan gran cosa al mensaje que se quiere transmitir y pueden eludirse sin problemas. Así, por ejemplo, frases como *estas medidas afectan a todos los funcionarios y funcionarias y a todo el personal laboral* pueden sustituirse por *estas medidas afectan a todo el personal de la Secretaría General.* O, en un discurso, el saludo *Buenos días a todos y todas (*o *todas y todos)* puede sustituirse, simplemente, por *Buenos días.* Esto ya se hace, por ejemplo, con los titulares de las noticias de las páginas web de las Cámaras. Por ejemplo, en el

Senado antes de una sesión plenaria se cuelga una noticia. El titular antes era siempre *Los senadores preguntan al Gobierno en el Pleno del próximo martes* y se cambió por *El Pleno del Senado comienza el próximo martes con la sesión de control al Gobierno*.

2.6. Uso de genéricos abstractos

Una forma relativamente fácil de evitar el uso del masculino genérico y también las duplicaciones constantes, se basa en la utilización de sustantivos genéricos abstractos. Se trata de, por ejemplo, utilizar *el funcionariado* en lugar de *los funcionarios*, *la ciudadanía* en vez de *los ciudadanos*, *el electorado* en lugar de *los electores*, etc.

Esta práctica resulta viable en la mayoría de los casos, aunque hay que tener en cuenta dos situaciones en las que no es posible:

- En primer lugar, cuando el sustantivo no admite este tipo de sustitución. Por ejemplo, *los españoles* no puede sustituirse por *la españolada* o *la españolidad*, ni *los participantes* por *el participantado*. En estos casos, puede buscarse una locución que nos permita sustituir el término (*las personas que tienen la nacionalidad española* o *las personas que participan*) pero habrá que valorar en cada caso, en función del uso y el contexto, si el resultado resulta estilísticamente admisible o, por el contrario, vuelve el texto tedioso y poco comprensible.
- En segundo lugar, habrá que atender con cuidado al contexto para evitar crear ambigüedades. Por ejemplo, entre la persona que ocupa un cargo u órgano y el cargo u órgano mismo (no es lo mismo *la presidenta* que *la Presidencia*, ni *el secretario general* que *la Secretaría General*) y habrá que atender al contexto en cada caso para saber si es posible o no esa sustitución sin generar ambigüedades que dificulten la transmisión del mensaje.

2.7. Androcentrismo de contenido

Para evitar el sexismo en los textos, es fundamental evitar dar una visión androcéntrica en el contenido de los mismos. Se trata de no

redactar desde una óptica masculina, casi siempre discriminatoria, en el lenguaje. En textos administrativos, por su propio carácter técnico, no suelen utilizarse este tipo de giros. Sin embargo, conviene tenerlo en cuenta para evitar estas situaciones. Por ejemplo, esto sucede cuando se califica a una mujer por su situación personal, incluso cuando el tema principal es su perfil profesional.

2.8. Desprecios, insultos, refranes

Este tipo de expresiones sexistas no se utiliza en textos técnicos o administrativos, por lo que no nos vamos a detener en ellas. Sin embargo, no está de más recordar que es conveniente evitar (especialmente en el ámbito laboral, por informal que sea el contexto) las descalificaciones de una mujer o de las mujeres en general, muchas veces relacionadas con el aspecto físico, así como huir de giros coloquiales que son profundamente ofensivos y de los que está lleno el diccionario: refranes (*la mujer y la sartén en la cocina están bien*), insultos que reprimen la libertad sexual (*calientapollas*) o que exigen un canon estético (*ballena, loro*), etc.

3. Herramientas sintácticas y morfológicas

Las múltiples guías y propuestas de uso no sexista de la lengua aportan ideas encaminadas a reducir el sesgo machista en el lenguaje mediante cambios de tipo sintáctico (como alterar el orden de los sujetos en una frase o modificar los relativos o las conjunciones cuando su uso habitual es en género masculino) o de tipo morfológico (como el uso general del morfema de género femenino para los sustantivos que designan a mujeres). Este tipo de propuestas son las que más controversia han generado en determinados sectores, tanto en el campo de la lingüística como en el de la política: si el consenso es casi generalizado en la idea de no utilizar contenidos que puedan resultar sexistas no lo es tanto en el uso de desinencias con marca de género (recuérdense los ejemplos de *miembra, lideresa* o *portavoza*), el empleo del femenino genérico (*Consejo de Ministras*) o las duplicaciones de género (*compañeros y compañeras).*

En todo caso, muchas de estas propuestas son viables y asumibles, especialmente en la «lengua cultivada», es decir, para la comunicación pública (como la de la Administración parlamentaria

que nos ocupa). Es evidente que algunas de estas propuestas no son fácilmente aplicables en el lenguaje oral, especialmente en un registro coloquial, en el que además el peso del contexto lingüístico y paralingüístico hace que muchas veces sean redundantes o innecesarias. Sin embargo, un texto administrativo sí permite utilizar estas herramientas con cierta flexibilidad para no perder legibilidad.

3.1. Sustitución de locuciones con masculino genérico por pronombres indefinidos

Se proponen aquí sustituciones posibles de masculinos genéricos por pronombres o adverbios indefinidos. No son construcciones habituales en el lenguaje administrativo, en el que los sujetos suelen estar identificados, pero pueden resultar útiles en determinados casos.

- Los que / Quienes, El que/ Quien: Hay masculinos genéricos que se componen a partir de las locuciones el que, los que, (*los que tengan hijos menores de 14 años*). Si se quieren evitar estas construcciones, pueden sustituirse en la mayoría de los casos por los pronombres quien o quienes (*quienes tengan hijos menores de 14 años*).
- Un-Uno / Alguien: También es posible en ocasiones eludir el masculino genérico de *uno* sustituyéndolo por *alguien* (*cuando alguien quiere acceder al formulario* en vez de *cuando uno quiere acceder al formulario)*.
- Uno / Cualquier-cualquiera – Todos/Cualesquiera: Ante la opción de escribir frases como *Todos los interesados pueden presentar su instancia* se puede utilizar *Cualquier interesado(/a) puede presentar su instancia* (evitando la duplicación total de *todos/as los/as interesados/as*…).

3.2. Uso de verbos impersonales

El uso de verbos impersonales proporciona una herramienta útil para evitar tanto el masculino genérico como las duplicaciones en contextos en los que se desconoce el género de la persona a la que va dirigido el mensaje. Así, en lugar de *Los candidatos que aparezcan en la lista de no admitidos tendrán un plazo de 10 días para subsanar*

los errores puede decirse, simplemente, *Se podrán subsanar los errores en un plazo de 10 días*. En la lengua oral esto requiere un alto grado de concentración y resulta de muy difícil aplicación, pero puede utilizarse sin problemas en textos escritos revisados antes de su publicación.

3.3. Morfología nominal

El uso de nombres masculinos y femeninos y, sobre todo, evitar el uso constante del masculino genérico, es una de las propuestas clásicas del feminismo. Sin embargo, no se trata de una propuesta asumida por todo el mundo, seguramente, porque la formación del género en los sustantivos es un campo de estudio de gran tradición dentro de la lingüística, en el que no existe una única teoría sobre el mismo. Como señaló el gran lingüista Emilio Alarcos Llorach (1994: 62)

> La variedad de designaciones a que aluden los dos géneros y la arbitrariedad en muchos casos de la asignación de masculino o femenino a los significados de los sustantivos impiden determinar con exactitud lo que significa realmente el género. Es preferible considerarlo como un accidente que clasifica los sustantivos en dos categorías combinatorias diferentes, sin que los términos masculino o femenino prejuzguen ningún tipo de sentido concreto.

Sin pretender entrar en un análisis científico de la formación del género, que excede con mucho nuestras capacidades, sí nos parece pertinente enumerar las distintas herramientas morfológicas que la lengua nos ofrece para evitar el uso de lenguaje sexista, en su mayor parte refrendadas por la RAE, como son:

A) Femeninos profesionales:

A.1. Sustantivos animados con desinencia de género (normalmente –o y –a):

Todas las profesiones o actividades terminadas en *–o* se pueden volver al femenino con *–a*. Se trata de un mecanismo intrínseco a la lengua defendido por todas las instancias. Como señala el Informe de la UNESCO ya citado (1991:18), «las personas hispanohablantes sienten la terminación *-o* y, sobre todo, la terminación *-a*, como signos del género masculino y femenino, respectivamente». Por tanto, como

reconoce la RAE (2020:54), no hay nada en el idioma que se oponga a la feminización de los nombres de carreras, profesiones, cargos y oficios, por lo que la resistencia no es de orden lingüístico, sino social.

Como establece la RAE en su página de consultas por Internet, recogidas en su informe sobre lenguaje inclusivo, (RAE, 2020:77),

> si el sustantivo que denota esas profesiones tiene moción de género (cambio de terminación según el género gramatical en correspondencia con el sexo del referente), deben usarse las formas femeninas cuando quien desempeña la profesión es una mujer. Los sustantivos de profesión que cuentan con una forma para cada género deben emplearse en femenino cuando el referente es una mujer. Hablando de una mujer, debe decirse *médica cirujana*. El femenino de *técnico* es *técnica*, y esa es la forma que debe usarse en referencia a una mujer: *Mi novia es técnica de laboratorio*.

A. 2. Sustantivos animados comunes en cuanto al género:

Un grupo peculiar (y amplísimo) de sustantivos animados son comunes en cuanto al género, esto es, que tienen la misma forma en masculino y en femenino. En estos casos, el género del sustantivo se evidencia en los determinantes y los adjetivos que lo acompañan: *el/la taxista*, *este/esta astronauta*, *un/una ujier*.

Aunque no es objeto de este estudio enumerar todas las categorías de sustantivos comunes en cuanto al género, podemos adelantar que en este grupo se engloban los siguientes tipos de sustantivos: los sustantivos de persona que incorporan el sufijo *-ista* (*dentista*, *periodista*, etc. con la excepción de *modista* que sí admite la flexión de género a *modisto*); los sustantivos de persona que incorporan el sufijo *-iatra* (*psiquiatra*, *pediatra* etc.); muchos sustantivos terminados en *–e*, como *jinete* o *androide,* terminados en *-l* como *cónsul* o *albañil* (aunque, como reconoce la RAE, no se podría considerar incorrecto el femenino *albañila*, que figura en el DLE con otro valor, *abeja albañila*) y terminados en *-er* como *ujier*, *brigadier*, etc.

En todos estos casos, lo recomendable es seguir la norma gramatical y marcar el género mediante el artículo, el determinante o el adjetivo que acompañe al sustantivo y así escribir *el/la ujier, el/la policía, el/la electricista*.

Respecto a los sustantivos comunes en cuanto al género, hay un subgrupo peculiar que son algunos de los sustantivos acabados en *-nte*. Estos sustantivos son, por norma, comunes en cuanto al género: *estudiante*, *amante*, etc. Pero algunos han generado un femenino específico en *-a*, validado por el uso culto, como *presidenta*, *infanta*, *clienta* o *dependienta*. Como explica la RAE (2020: 104 a 107), el uso general culto solo ha validado algunos femeninos específicos pero no otros. No es fácil determinar las razones por las cuales solo algunos de estos sustantivos han generado un femenino en *-a*, mientras la gran mayoría siguen funcionando como comunes en cuanto al género. Por tanto, aunque por su terminación, *presidente* puede funcionar como común en cuanto al género, el uso culto mayoritario ha consolidado ya el femenino flexivo, que es el que la RAE recomienda usar hoy y que es ya el único usado en algunos países hispanohablantes, por ejemplo, España. Como especifica la RAE en su página de consultas (2020:107), «no solo está permitido, sino que *presidenta* es el femenino recomendado cuando nos referimos a una mujer que desempeña ese cargo».

A. 3. Sustantivos compuestos:

Los sustantivos compuestos funcionan como comunes en cuanto al género y no es normal la flexión interna en español. Los componentes mantienen fija su forma y funcionan como comunes en cuanto al género: *el/la portavoz*, *el/la guardameta*, *un/una limpiabotas*, etc.

Como explica la RAE (2020: 43), los nombres compuestos presentan una resistencia a la variación desinencial, aun cuando funcionen como unisexo femeninos (*trotaconventos*...) o de desinencia común (*correveidile, metomentodo, guardiacivil, portavoz, mandamás, cazatalentos, picapleitos, recogepelotas, aparcacoches, guardaespaldas, pinchadiscos*…). La formación de femeninos se considera anómala y por tanto conviene evitarse.

B) Invariables en género:

El uso de adjetivos, sustantivos y pronombres cuya forma es invariable en cuanto al género, sin anteponer determinantes masculinos, contribuye a reducir el androcentrismo. Por ejemplo: *amable, diferente, inteligente, votante, docente, estudiante, culpable, representante, usted*. Así: *María y Juan son muy inteligentes* (en lugar

de *listos*), *Dos millones de estudiantes de primaria y secundaria se quedan sin clases* (y no *Dos millones de alumnos*).

3.4. Elusión del sujeto

En español, a diferencia de otras lenguas como el inglés, el sujeto no tiene por qué aparecer explícitamente (de hecho, su uso se considera enfático). Así, en muchas ocasiones puede, sin más, suprimirse: *Quieren mejorar las condiciones laborales* (y no *Ellos (o ellos y ellas) quieren***.**

3.5. Gerundios

Una de las características más criticadas del lenguaje administrativo es el uso del gerundio. Suárez Cabello, en un estudio sobre el gerundio administrativo, recoge la crítica de Mela, (Suárez, 2005:222) que reflexiona sobre el uso abusivo del gerundio «cuando podría sustituirse por otras voces o incluso ser eliminado, con lo cual la frase gana en claridad». Frases como *Los miembros de dichos Comités y Delegados de Personal dispondrán, cada uno, de cuarenta horas mensuales retribuidas... quedando excluido por este cómputo el tiempo de reunión*; o *Quienes vinieren disfrutando de alojamiento sin ese derecho originario abonará la cantidad* (extraídas de distintos números del BOE y recogidas por Suárez en la obra citada) son ejemplos de lenguaje claramente administrativo (impensable en un registro coloquial o culto-literario).

El uso del gerundio facilita la elusión del masculino genérico (*Trabajando eficazmente se reducirán los plazos* en lugar de *Si los empleados trabajamos adecuadamente reduciremos los plazos).* La segunda frase es más correcta desde el punto de vista gramatical, pero la primera corresponde a los usos del lenguaje jurídico-administrativo, una sublengua con sus propios tecnicismos y arcaísmos (como el futuro de subjuntivo, que no utiliza prácticamente nadie fuera del mundo jurídico, o el uso constante de los adverbios acabados en *-mente*). Más allá de la clásica discusión sobre la modernización del lenguaje administrativo para hacerlo más cercano a la ciudadanía, lo cierto es que, en este campo, el uso de los gerundios puede ser una herramienta útil para eludir el masculino genérico. Como es lógico,

a los textos de tipo periodístico o literario no se les puede aplicar esta lógica y, en esos casos, hay que evitar el uso de los gerundios.

3.6. Pasivas reflejas o perifrásticas

Las gramáticas del español y los manuales de estilo recomiendan escribir en voz activa y limitar la voz pasiva a casos aislados. La forma natural de la construcción sintáctica en castellano viene dada por la oración en activa, a pesar de que, por influencia del inglés y del francés, idiomas donde la pasiva tiene más presencia, cada vez es más frecuente encontrar frases construidas con voz pasiva en los medios de comunicación. Como dice Grijelmo (1998: 182) «la voz pasiva no suena natural en español si no tiene una justificación concreta».

Sin embargo, el uso de la pasiva y de la pasiva refleja es característico del lenguaje jurídico-administrativo. Frases como *Se propondrán soluciones desde la Junta de Personal* o *En la mesa negociadora se debatirán cuestiones esenciales* no resultan sorprendentes ni extrañas dentro del ámbito administrativo, puesto que su uso está generalizado. Y resultan plenamente acordes a las propuestas de lenguaje no sexista.

3.7. Duplicaciones

Las duplicaciones, es decir, nombrar con ambos géneros a colectivos que tradicionalmente se nombran con el masculino genérico, es una de las herramientas más habituales en las propuestas sobre lenguaje inclusivo defendidas por colectivos feministas y, a la vez, una de las que más resistencias encuentra por parte de grupos de filólogos, lingüistas y escritores.

Para lograr una propuesta que sea aceptada ampliamente habrá que buscar un punto de consenso entre los dos extremos. A partir de un ejemplo ficticio podemos explicarlo mejor. En masculino genérico podemos decir: *Los empleados de las Cortes están molestos por haber sido instados a declararse preparados para ir a trabajar los fines de semana*. En el otro extremo se situaría el mismo texto con todos los sustantivos y adjetivos duplicados en género: *Los empleados y las empleadas de las Cortes están molestos y molestas, por haber sido instados e instadas a declararse preparados y preparadas para ir a trabajar los fines de semana.* Como señala la lingüista Olga Castro (2009:5) a partir de un ejemplo similar, esto no es lenguaje inclusivo,

no se trata de convertir el masculino genérico en algo farragoso e incluso disparatado. Pero eso no quita para que este mismo ejemplo pueda escribirse sin utilizar el masculino genérico y, además, sin perder legibilidad: *El personal de las Cortes se ha molestado por…, Las Cortes instan a su personal a…, Todas las personas que trabajan en las Cortes se quejan por haber sido instadas...*

El desdoblamiento o duplicación (RAE, 2020: 54 y ss.) «consiste en unir mediante coordinantes (y, o, tanto… como…, igual… que…) binomios de sustantivos de persona que pertenecen a géneros opuestos» y, como reconoce la RAE en su informe de 2020, tiene ventajas e inconvenientes:

ASPECTOS POSITIVOS

- Gramaticalidad. Los desdoblamientos no son agramaticales. La lengua permite la coordinación de sustantivos de diferentes géneros. Por otra parte, no implican una pérdida de información respecto a la referencia efectuada por los sintagmas formados con masculinos genéricos. Como dice la RAE (2020:72), ambas opciones son posibles: usar el masculino genérico o no marcado, o desdoblar la terminación.
- Univocidad. En los desdoblamientos, el riesgo de ambigüedad real es mínimo
- Ruptura de la prototipicidad masculina. Con la aparición explícita del femenino se rompen ciertos clichés culturales.
- Sentimiento subjetivo de presencia. En el ámbito de las connotaciones subjetivas, hay mujeres que se sienten más representadas en el discurso si aparecen expresiones con referencia femenina.
- Utilidad en contextos de ambigüedad. Los desdoblamientos tienen sentido y utilidad en ciertos contextos, como los desdoblamientos por comparación y contraste: *Entre los jóvenes, un 40% de las chicas abandona los estudios, frente a un 30% de los chicos*.

INCONVENIENTES

- Necesidad conceptual. Anular completamente el masculino genérico supondría una pérdida en el sistema de la lengua. La RAE (2020:57) considera que «hacerlo desaparecer

sería una empresa difícil y casi imposible, pues el género es un arquetipo conceptual, lógico, necesario todas las estructuras mentales».

– Principio de economía lingüística. Uno de los grandes principios que rigen el funcionamiento de la lengua, tanto en su evolución como en su presencia en el discurso, desde la fonología hasta la pragmática, es el principio de economía. Los desdoblamientos de género aplicados sin control generan discursos artificiales y difíciles de seguir.

Las duplicaciones de género, utilizadas en exceso, no son útiles porque dificultan la lectura y generan rechazo. Pero utilizadas con moderación, alternándolas con otros recursos, pueden resultar, no solo útiles sino también necesarias, como proponemos a continuación.

– Cuando el masculino genérico resulta ambiguo, las duplicaciones deberían ser la norma: La propia RAE recomienda en su Nueva Gramática el uso de duplicaciones para resolver ambigüedades. En concreto, dice que:

> Cuando no queda suficientemente claro que el masculino plural comprende por igual a los individuos de ambos sexos, son necesarios ciertos recursos para deshacer la posible ambigüedad: fórmulas desdobladas, como en *los españoles y las españolas pueden servir en el Ejército*, pero también modificadores restrictivos del sustantivo (*empleados de ambos sexos*) o apostillas gramaticales (*empleados, tanto hombres como mujeres*). (Manual de la Nueva Gramática de la lengua española, 2.1.3.c).

Es decir, la RAE considera que el eje conductor de la comunicación es la no ambigüedad, más aún que la economía del lenguaje. Por tanto, siempre que pueda haber ambigüedad es recomendable utilizar fórmulas desdobladas. Para saber si el texto es ambiguo, conviene situarse en el punto de vista del lector, es decir, habrá que preguntarse si el contexto ofrece suficientes elementos de desambiguación como para que la lectora se sienta indudablemente incluida en la frase en masculino genérico.

– Cuando no se generan errores gramaticales, las duplicaciones deberían ser una opción: La RAE, a través de

su página de preguntas frecuentes (https://www.rae.es/consultas-linguisticas/preguntas-frecuentes) dice que

> la actual tendencia al desdoblamiento indiscriminado del sustantivo en su forma masculina y femenina va contra el principio de economía del lenguaje y se funda en razones extralingüísticas. Por tanto, deben evitarse estas repeticiones, que generan dificultades sintácticas y de concordancia y complican innecesariamente la redacción y lectura de los textos.

Hay aquí varios conceptos que nos pueden ayudar a delimitar cuando usar los desdoblamientos o duplicaciones de género:

- Indiscriminado: como ya hemos visto, las duplicaciones no pueden aplicarse a todos y cada uno de los sustantivos, artículos y adjetivos de un texto. Ahora bien, si el uso no es indiscriminado, como denuncia la RAE, sino medido, es válido.
- Razones extralingüísticas: Efectivamente, la razón para los desdoblamientos de género no es lingüística, sino extralingüística. Obedece a un objetivo político, social o ideológico. Y este objetivo es perfectamente legítimo. La opción por uno u otro giro lingüístico depende del marco intelectual, moral y cultural del hablante, en general compartido con los demás hablantes, creando un contexto extralingüístico que nos permite comunicarnos. Como señala la filóloga y académica Inés Fernández-Ordóñez en una entrevista a la revista *Jot Down* (Gándara, 2017), todas las lenguas viven innovaciones lingüísticas por parte de sus hablantes, que a veces prosperan y se adoptan por la comunidad lingüística y otras veces no. Y considera que «la lengua estándar es un dialecto en el que somos instruidos a lo largo de años (…). No es la variedad que uno aprende naturalmente, sino a través de la instrucción».
- Generan dificultades sintácticas y de concordancia: aquí está el verdadero problema que hay que solventar, es decir, conseguir utilizar las duplicaciones sin que se generen esos problemas. Un ejemplo muy claro de un buen uso de estas duplicaciones son los formularios que se usan en la Administración: no se conoce de antemano el género de quien va a contestar y es evidente que no hay ningún problema de concordancia por añadir */a* al masculino, por

ejemplo: *Relación provisional de admitidos/as* o *Relación provisional de solicitudes admitidas*, o *Relación de méritos presentados por el/la solicitante*. Hay multitud de ejemplos, especialmente en frases que no forman parte de un texto más amplio en los que utilizar alguna forma de duplicación no genera problemas y, por tanto, pueden utilizarse. Esta es la opción elegida, por ejemplo, por la Comisión de Igualdad del Consejo General del Poder Judicial en sus recomendaciones sobre lenguaje no sexista.

- Complican innecesariamente la redacción y lectura: esta condición es un complemento de la anterior y la recomendación debe ser la misma. A la hora de redactar debemos preguntarnos si el uso de duplicaciones dificulta la lectura de nuestro texto (especialmente en los textos dirigidos a la ciudadanía, en los que conviene cumplir los estándares de accesibilidad para las personas con discapacidad, incluida la discapacidad mental e intelectual). Es decir, si las duplicaciones hacen que nuestro texto se entienda peor, no debemos usarlas. En cambio, si no alteran la comprensión, podemos usarlas sin problema.

En resumen, los desdoblamientos y duplicaciones constituyen un recurso que, como dice la RAE (2020:57) «puede resultar hermoso y efectivo si se utilizan los dobletes como la sal (*cum mica salis*), colocados con tino en posiciones estratégicas, especialmente en textos formales (orales o escritos) dirigidos a un auditorio cultivado». Y añade que, si bien no es conveniente vetar el uso del masculino genérico, «aconsejar los desdoblamientos de forma oportuna y atinada, así como el uso de genéricos, epicenos y colectivos, constituye una justa referencia a la presencia de la mujer».

3.8. Concordancia

Pero si, como se ha visto, para los sustantivos es posible encontrar fórmulas que eviten la absorción del femenino por el masculino, la dificultad surge cuando en plural, en virtud de las normas que rigen la concordancia entre los distintos elementos lingüísticos de la oración, los determinantes (adjetivos, o participios pasados utilizados ya sea con significación verbal o como adjetivos) y los sustitutos

(pronombres) del nombre neutralizan los masculinos y femeninos de los sustantivos en un género único, el masculino.

Es evidente que la concordancia en plural del nombre sustantivo con el adjetivo no plantea problemas en cuanto al género cuando se trata de adjetivos invariables que se aplican indistintamente a nombres femeninos de mujer y a nombres masculinos de varón. En la oración *los dioses y las diosas aztecas* el adjetivo se aplica a ambos sustantivos, lo mismo que en oraciones como *los profesores y las profesoras son excelentes*, o *los artesanos y las artesanas son muy hábiles*.

Pero como los adjetivos más numerosos son los que distinguen un masculino en *-o* y un femenino en *-a* y otros tienen formas femeninas y masculinas distintas, nos encontramos con que, salvo en casos como los mencionados, los adjetivos masculinos en plural absorben los sustantivos femeninos: *los obreros y las obreras de esta fábrica son muy diestros*. En un ejemplo como éste se puede recurrir a adjetivos invariables sinónimos de diestro, cuyos plurales se aplican indistintamente al femenino y al masculino: *hábiles, competentes*, etc; o formular la frase en otros términos: *los obreros y las obreras de esta fábrica son personas muy diestras*, o mejor aún y más sencillo *el personal obrero de esta fábrica es muy diestro, o competente, o capaz*, etc. Pero recurrir a otras fórmulas no es siempre fácil, particularmente cuando se trata de participios pasivos, ya sean utilizados con valor verbal o como adjetivos.

Como ya señalamos, lo más sencillo y que evitaría automáticamente todos los problemas de concordancia sería sustituir los sustantivos concretos por un nombre colectivo. Pera esta solución no es siempre posible por no existir en todos los casos términos colectivos válidos. En resumen, para los problemas de concordancia que se han señalado no es posible proponer soluciones que sean válidas en todos los casos y lo único que cabe aquí es que cada persona trate de solucionar como mejor lo entienda los problemas de este orden que se le planteen.

3.9. Barras, @, -X, -e y otros símbolos

Algunas propuestas de lenguaje inclusivo abogan por desechar las desinencias morfológicas de género y sustituirlas por otras nuevas, como el símbolo @, el morfema –e, o la grafía –X, por entender que se eliminarían así las barreras de género, no solo en lo que respecta a la discriminación de la mujer, sino también en cuanto a las reivindicacio-

nes del colectivo LGTBI+. También es frecuente optar, especialmente en el caso de formularios y cartas sin destinatario identificado, el uso de barras para separar las terminaciones. Cada una de estas opciones merece una reflexión:

- Barras: Como señala la RAE, si se desea dirigirse explícitamente a personas de uno y otro sexo, puede usar la barra separando las terminaciones, en el orden que desee. Ya hemos comentado nuestra postura favorable al uso de barras en los formularios de la Administración (recomendamos alternar el orden para que unas veces aparezca primero la desinencia de género masculino y otras la de género femenino).
- @ Arroba: El principal problema es que la arroba no es un signo lingüístico y no se considera necesario ni aceptable desde el punto de vista de la morfología del español. Por tanto, si bien puede aceptarse en textos coloquiales (al igual que otras abreviaturas e ideogramas como los emoticonos) no procede su uso en un nivel culto.
- Morfema – e: Para evitar la duplicación ha surgido la propuesta de sustituir los morfemas –o y –a como desinencias de género por el morfema –e en el caso de aludir a un sustantivo plural genérico (*les diputades, les funcionaries).* Esta solución presenta varios inconvenientes: requiere un altísimo grado de concentración por parte del hablante y del oyente, puede haber personas sin un conocimiento específico de la propuesta que pueden percibirlo como una errata, dificultando la comunicación, y abriría la puerta a un nuevo problema: los plurales masculinos que ya acaban en *–es*. Así, sucedería con frases como *diez jueces del Tribunal Supremo,* o *mis profesores son muy amables.* Entrarían en conflicto con las propuestas clásicas del feminismo. Por estas razones y, en tanto que no se trate de una propuesta mayoritaria, se desaconseja su uso.
- Letra X**:** Utilizar la X en lugar de las desinencias de género genera secuencias ilegibles. Es ajeno a la morfología del español, además de impronunciable y, por tanto, no conviene su uso en un registro culto de la lengua.

III. Recomendaciones mínimas para evitar la discriminación de la mujer en el lenguaje de la administración parlamentaria

Las Cortes Generales, en colaboración con la empresa CONCILIA2 SOLUCIONES, S.L., elaboraron un diagnóstico de la situación de las Cámaras, previa a la elaboración y aprobación de Plan de Igualdad. En lo que se refiere al lenguaje inclusivo, las conclusiones a las que se llegó fueron:

1. No existen en las Cámaras recomendaciones o directrices para la utilización de lenguaje inclusivo.
2. En la documentación elaborada por la Administración parlamentaria no se hace un uso generalizado de lenguaje inclusivo, ya que se utiliza comúnmente el masculino genérico.
3. El 69% de las mujeres encuestadas y el 72% de los hombres encuestados consideran que la imagen que transmite la organización y el lenguaje empleado es igualitario. Un 27% de las mujeres y un 22% de los hombres contesta que no lo sabe.

En conclusión, la Administración parlamentaria no realiza un esfuerzo especial por utilizar lenguaje inclusivo y, sin embargo, la mayoría del personal no percibe el lenguaje utilizado como sexista. Esto podría hacer pensar que no es necesario realizar un esfuerzo en el uso de lenguaje inclusivo, puesto que los encuestados no perciben el utilizado hasta ahora como excluyente. Sin embargo, sería conveniente reflexionar sobre la conveniencia de redactar utilizando las herramientas que la lengua pone a nuestra disposición y que permiten escribir de manera inclusiva, por dos razones:

- Visibilidad: Optar por el lenguaje inclusivo supone visibilizar a las mujeres. Incluso aceptando que el masculino genérico no invisibiliza a la mujer, el uso del lenguaje inclusivo hace, como ya hemos dicho y señala la RAE (2020:56), que las mujeres que se sientan más representadas en el discurso, lo que es indudablemente positivo.
- Identificación: Como hemos dicho, la mayoría de los encuestados no perciben el lenguaje de la Administración parlamentaria como sexista o excluyente. Sin embargo, hay que tener en cuenta que muchos de los documentos

generados están destinados a la ciudadanía o a un colectivo en particular (todos los contenidos de la página web, los pliegos de contratación, las convocatorias de oposiciones, etc.). Entre los receptores de los mensajes puede que esta percepción no sea la misma. Así, convendría preguntarse, más que si el redactor o la redactora de un texto considera inclusivo el masculino genérico, si puede haber destinatarias que no se sientan incluidas en él y que tal vez merezcan tomarse la molestia de nombrarlas, para evitar así percepciones equívocas, que no se corresponden con la verdadera intencionalidad del texto.

1. Recomendaciones concretas

A continuación, destacamos algunas de las sugerencias elaboradas para la redacción de textos en el seno de la Administración parlamentaria. Se trata de un resumen de las Recomendaciones para un uso no sexista del lenguaje en la Administración parlamentaria que hicimos referencia al inicio de este trabajo y que sintetizamos aquí.

1.1. Priorizar, cuando sea posible, el uso de términos que no presenten variación de género

El mayor problema, como hemos visto, surge cuando se utilizan términos sexuados en el discurso. Para evitarlo se recomienda recurrir, siempre que sea posible, a la utilización de términos no sexuados o sin variación de género, sean pronombres, adjetivos o sustantivos, eliminando los artículos o determinantes sexuados. Lo ideal es, entre varias opciones de redacción, elegir la más simple, la más fácil de leer.

ADJETIVOS: La mayoría de los adjetivos con desinencia de género pueden sustituirse por un sinónimo invariable en género. Por ejemplo, en lugar de *Están capacitados para* podemos decir *Son capaces de*, siempre que con el cambio no se altere el significado de la frase.

SUSTANTIVOS: Se recomienda la utilización de palabras invariables en cuanto al género, sin anteponer determinantes masculinos. Es conveniente evitar el uso del término *hombre* en el sentido amplio de *ser humano*, de modo que se utilice *varón* en lugar de

hombre en contextos específicos para referirse al sexo masculino y persona o ser humano en contextos genéricos. Por ejemplo, *el personal funcionario* en lugar de *los funcionarios,* o *podrán presentar su candidatura* en lugar de *podrán ser candidatos.* Siempre, como ya hemos señalado, que no cambie el significado del texto.

ARTÍCULOS Y DETERMINANTES: Los artículos, ya sean determinados (el/la) o indeterminados (un/una), así como los determinantes este-a/ese-a/aquel-aquella pueden sustituirse muchas veces por otras construcciones invariables en cuanto a género, como *cada, tal-tales* o adverbios de modo. Por ejemplo, en lugar de decir *se pedirá a los titulares que…* podemos decir *se pedirá a cada titular que...*

PRONOMBRES: Se propone la sustitución de locuciones con masculino genérico por pronombres indefinidos (*quienes* en lugar de *los que)* como ya se ha señalado en el apartado anterior.

PARTICIPIOS: Se deben sustituir, siempre que sea posible, los participios en masculino genérico, por sinónimos invariables en género. Por ejemplo, en lugar de *que no estén incluidos en la lista* se puede decir *que no figuren en la lista.*

1.2. Diferenciar el uso del masculino y del femenino en la designación de profesiones y actividades. Utilizar el femenino cuando el referente sea una mujer.

Si se conoce el género de la persona que ocupa un cargo, se referenciará el cargo en masculino o femenino, según corresponda. En el caso de las Cortes Generales, los nombres correspondientes, en masculino y femenino, así como un posible plural genérico, se han enumerado en las citadas Recomendaciones, tanto para los cargos parlamentarios como para el personal de la Secretaría General.

1.3. Utilizar el artículo y las desinencias masculinas y femeninas, separadas por barras, en formularios, impresos y documentos tipo en los que no se conoce de antemano el género.

En los formularios, impresos y, en general, documentos tipo dirigidos a la ciudadanía en los que es imposible conocer de antemano el género, se recomienda utilizar ambos géneros separados mediante barras. Es recomendable alternar la posición de uno y otro género a lo largo del documento. También pueden adjetivarse los sustantivos con

el uso de expresiones que contengan *las personas*... Así, en lugar de *usuario* o *interesado* se pondrá, bien *usuario/a – interesado/a*, bien *las personas usuarias* o *las personas interesadas*.

1.4. Desdoblamientos y duplicaciones

Como hemos visto, la utilización de los dos géneros gramaticales o desdoblamiento (los ciudadanos y las ciudadanas) evita el uso del masculino genérico, si bien conviene recordar que un exceso de duplicaciones dificulta la lectura. El lenguaje administrativo ya soporta las críticas de falta de claridad y oscurantismo y, como señala la RAE (2020:57), los documentos jurídicos y administrativos difícilmente soportarían más complejidades.

Solo cuando la oposición de sexos es un factor relevante en el contexto, es no solo recomendable sino necesaria la presencia explícita de ambos géneros: *La proporción de senadores y senadoras se ha ido invirtiendo progresivamente*. En otros casos es recomendable utilizar alternativas como las mencionadas más arriba, en la medida de lo posible.

1.5. Otras recomendaciones

Además de las expuestas, el documento de uso de un lenguaje no sexista en la Administración parlamentaria añade otras recomendaciones en las que no nos vamos a detener por haber sido objeto de análisis en las páginas anteriores, como son:

- Evitar un uso excesivo del masculino genérico.
- Evitar el uso de palabras que generan asimetrías de género, especialmente los duales aparentes.
- Alternar o cambiar el orden de aparición, para eliminar artículos o determinantes masculinos delante de sustantivos comunes en cuanto a género.

Asimismo, se han establecido las propuestas u opciones de lenguaje inclusivo no recomendadas, por incurrir en incorrecciones gramaticales, adolecer de falta de legibilidad o no estar recogidas en el Diccionario de la RAE, como son:

- Flexión interna en desinencias de género de los sustantivos compuestos.

– El uso de @, -x, -e y otros símbolos impropios de la lengua española.
– El uso de las flexiones de género no recogidas en el Diccionario de la RAE (p. ej. *miembra*). Sin embargo, el propio documento señala que, si el uso de estos femeninos se convirtiera en mayoritario y el Diccionario los recogiera, sería recomendable su uso normalizado, al igual que ocurre con el resto de sustantivos.

2. Atención al contexto y alternancia de fórmulas

Cada documento requerirá la utilización de una o varias de estas herramientas. Habrá documentos que, por su rigidez estilística, sean más permeables a utilizar estas técnicas. En cambio, habrá otros, más literarios o argumentativos, en los que resulta más difícil su aplicación (nadie imagina una novela o incluso una crónica periodística en la que se utilicen mayoritariamente las duplicaciones, pero sí una convocatoria de becas).

Además, en un texto de cierta extensión, es conveniente alternar las distintas herramientas propuestas para no caer en la repetición. Para evitar que quien lee o escucha acabe no prestando atención o sintiéndose incómodo, conviene alternar distintos recursos: usar una vez un genérico abstracto, a la siguiente masculino y femenino, eliminar después el artículo ante una palabra que por su terminación puede ser tanto de un género como de otro. *El personal funcionario, funcionarios y funcionarias, el funcionariado…* son opciones para hablar de lo que en masculino genérico se nombraría como *los funcionarios*. Como dice Eulàlia Lledó (2009:16):

> Frente a un genérico como *alumnado*, hay personas que en principio afirman que no lo usarán nunca aduciendo que es una palabra muy fría o muy fea..., (…) Esto comporta que haya personas que prefieran decir *profesoras y profesores* antes que *profesorado*. Perfecto, ello quiere decir también que hay más de una manera de denominar la realidad cuando se trata de engalanar el discurso también con las mujeres. La cuestión es sentirse a gusto con lo que se dice y decirlo lo más hermosamente posible, porque cuanto más bello es el discurso, más dice.

Bibliografía

Alarcos Llorach, E. (1994). *Gramática de la lengua española.* Real Academia Española, Espasa Calpe.

Alario, C.; Bengoechea, M.; Lledó, E.; y Vargas, A. (1995). *Nombra. La representación del femenino y el masculino en el lenguaje.* Instituto de la Mujer. http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/educacion/publicaciones/serieLenguaje/home.htm

Ayala Castro, M.c., Guerrero Salazar, S. y Medina Guerra, A.M. (2004). *Guía para un uso igualitario del lenguaje periodístico*. Diputación de Málaga. https://www.malaga.es/base/descargas/139777/

Badía, J.; «Sobre el lenguaje administrativo». Presentación del blog: *lenguajeadministrativo.com.*

Bengoechea, M. (2016) *Sugerencias para evitar el sexismo en el lenguaje administrativo.* Ayuntamiento de Murcia. http://servicios.educarm.es/templates/portal/ficheros/websDinamicas/257/ayuntamientomurcialenguaje-sexista-adminis.pdf

Catalá González, A.V. y García Pascual, E. (1995). *Ideología sexista y lenguaje*. Galàxia y Octaedro. Las autoras tienen una página web (sexismoylenguaje.com) en la que ponen a disposición del público un resumen de sus principales aportaciones teóricas.

Castro Vázquez, O. (2009). «Rebatiendo lo que otros dicen del lenguaje no sexista». http://mujeresenred.net/spip.php?article1734 (castellano). Versión original en gallego en *O verbo patriarcal* (monográfico número 24, en la revista *Festa da Palabra Silenciada*).

Consejo General del Poder Judicial. *Normas mínimas para evitar la discriminación de la mujer en el lenguaje administrativo del CGPJ*. Comisión de Igualdad. http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Igualdad-de-Genero/Normas-minimas-lenguaje-inclusivo/

Gándara, Y. «Inés Fernández-Ordóñez: "La lengua evoluciona de forma natural y es un sistema eficaz en todas las épocas"». https://www.jotdown.es/2017/04/ines-fernandez-ordonez-la-lengua-evoluciona-forma-natural-sistema-eficaz-todas-las-epocas/

García Meseguer, A. (1977) *Lenguaje y discriminación sexual.* Edicusa.

— (1996) ¿Es sexista la lengua española? Una investigación sobre el género gramatical. Paidós.

— (2002). «El español, una lengua no sexista». *Estudios de lingüística del español* Nº16. http://elies.rediris.es/elies16/Garcia.html

Grijelmo, A. (1997). *El estilo del periodista*. Taurus.

— (2019). *Propuesta de acuerdo sobre el lenguaje inclusivo.* Taurus.

Guerrero Salazar, S. (2012). *Guía para un uso igualitario y no sexista del lenguaje y la imagen de la Universidad de Jaén*. Universidad de Jaén.

Lledó Cunill, E. (2009). *De lengua, diferencia y contexto*. Gobierno de Navarra, Departamento de Educación. https://www.eulalialledo.cat/es/

Medina Guerra, A. (coordinadora). (2002). *Manual de lenguaje administrativo no sexista.* Asociación de Estudios Históricos Sobre la Mujer (Universidad de Málaga) y Ayuntamiento de Málaga.

Ministerio de Administraciones Públicas (1990). *Manual de estilo para el lenguaje administrativo.* Ediciones del MAP.

Márquez Guerrero, M. «Bases epistemológicas del debate sobre el sexismo lingüístico». *Revista ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*. Vol. 192-778, marzo-abril 2016, a307. https://www.bioeticaweb.com/wp-content/uploads/2017/02/2110-4250-1-PB.pdf

Martín Barranco, M. (2019). *Ni por favor ni por favora. Cómo hablar con lenguaje inclusivo sin que se note (demasiado).* Los libros de la Catarata.

Meana Suárez, T. (2006, actualizado en 2011). «Sexismo en el lenguaje: apuntes básicos». http://www.mujeresenred.net/spip.php?article832

Parlamento Europeo. (2009). *Informe sobre el lenguaje no sexista en el Parlamento Europeo. Anexo: Orientaciones específicas para el español.* Grupo de Alto Nivel sobre Igualdad de Género y Diversidad. http://www.fademur.es/_documentos/Informe-Eurocamara-Lenguaje-sexista.pdf

Real Academia Española. (2020). *Informe de la Real Academia Española sobre el lenguaje inclusivo y cuestiones conexas*. https://www.rae.es/sites/default/files/Informe_lenguaje_inclusivo.pdf

— (2009). *Nueva gramática de la lengua española*. Espasa.

Suárez Cabello, J.J. «El gerundio en el lenguaje administrativo». *Boletín Millares Carlo* 2005-2006,24-25: 221-246. UNED, centro asociado de Las Palmas de Gran Canaria.

T-Incluye.org – Mujeres en red. (2008). «Recopilatorio de recursos web sobre lenguaje no sexista». http://www.mujeresenred.net/IMG/pdf/recopilatorio_lenguajenosexista.pdf

UNESCO. Servicio de Lenguas y Documentos. (1991) *Recomendaciones para un uso no sexista del lenguaje*. https://www.uah.es/export/sites/uah/es/conoce-la-uah/.galleries/Galeria-de-descarga-de-Conoce-la-UAH/Unidad-de-Igualdad/Recomendaciones_UNESCO.pdf

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 363-394
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1574

EL SABIO OYE CONSEJOS: LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LAS REALES ACADEMIAS EN LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

WISE HEARS ADVICE: CONSULTATIVE FUNCTION OF THE ROYAL ACADEMIES IN PARLAMENTARY WORKS

Virginia Ramírez Martín
Archivera-Bibliotecaria de las Cortes Generales
https://orcid.org/ 0000-0002-2202-0593

Fecha de recepción del artículo: noviembre 2020
Fecha de aceptación y versión final: abril 2021

RESUMEN

Una de las funciones por excelencia de las Reales Academias es la consultiva. El presente artículo pretende revisar, partiendo de un repaso histórico, cómo estas corporaciones actúan como órganos consultivos del Poder Legislativo en el presente circunscribiendo el análisis al Congreso de los Diputados.

Palabras clave: Reales Academias; Poder Legislativo; Función consultiva; Función legislativa

ABSTRACT

One of the main functions of the Royal Academies is the consultative function. The present paper tries to explain, beginning for a historical review, in what way these corporations act currently as consultative bodies to the Legislative Power, specifically, the Congreso de los Diputados.

Keywords: Royal Academies; Legislative Power; Consultative Function; Legislative Function.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. UNAS PINCELADAS HISTÓRICAS. III UNA APROXIMACIÓN A LA NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS REALES ACADEMIAS. IV. LA RELACIÓN ENTRE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y LAS REALES ACADEMIAS A TRAVÉS DE LOS DOCUMENTOS. V. EN EL PRESENTE: LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LAS REALES ACADEMIAS EN LA LABOR PARLAMENTARIA. *1. Los dictámenes e informes solicitados a las Reales Academias. 2. Las solicitudes de información al Gobierno para recabar los informes de las Reales Academias. 3. Las comparecencias.* VI. ÚLTIMAS MANIFESTACIONES DE LA ACTIVIDAD CONSULTIVA DE LAS REALES ACADEMIAS. VII. ALGUNAS CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA

Introducción

Las Reales Academias nacen en España en su mayor parte en el siglo XVIII como fruto de la política ilustrada y del impulso de ciertos grupos de la sociedad en concurso con el decisivo apoyo regio, con el propósito de promover el progreso de la cultura y la ciencia al calor del movimiento académico nacido en Francia inaugurando el siglo XVII[1].

Fue durante el reinado de Felipe V que estas iniciativas particulares, pero alentadas por la nueva dinastía, devinieron en uno de los elementos fundamentales de la Ilustración española. Sin embargo, su influjo no se extingue con el fin de esta época; se consolidaron durante el siglo XIX y, superado el intento de disolución dispuesto durante la Segunda República, han llegado hasta nuestros días como corporaciones de derecho público.

Las Reales Academias han logrado adaptarse a la evolución de la sociedad y el sistema político hasta ocupar hoy un lugar de referencia en la vida cultural y científica atendiendo a sus especialidades, y todo ello sin renunciar a sus prolíficos bagajes históricos que les dan ese marchamo de veteranía y sabiduría que, no cabe duda, está asociado en los universos semánticos al que presta consejo.

Ahora que es tan frecuente la alusión a los repositorios, bancos de conocimiento, u otras como *think tanks* o *sharing experiences* –términos estos que para algunos resultan más prestigiosos por el mero hecho de enunciarlos en inglés, aun cuando existen términos absolutamente equivalentes en español (banco o laboratorio de ideas, intercambio de experiencias)–, sería bueno recordar que tal función es, entre otras, la que ya desde hace siglos vienen las Reales Academias prestando, en cuanto instituciones que atesoran en su seno el conocimiento de cada ámbito del saber mediante el cuerpo de académicos que lo conforma; académicos cuyo ingreso exige la acreditación de una amplia, dilatada y distinguida actividad en su disciplina.

---

[1] El movimiento académico francés es deudo, a su vez, de las academias que, a lo largo del siglo XVI, se van conformando en Italia, como instituciones regulares dedicadas a una determinada ciencia, entre las que destaca la *Accademia della Crusca*, fundada en Florencia, en 1583, dedicada a estudiar y preservar la lengua italiana.

Una de las funciones atribuidas estatutariamente a todas las Reales Academias es la consultiva, que deriva, precisamente, de ese carácter de «consejo de sabios» que resulta predicable de estas instituciones.

Cabe traer aquí a colación aquello que sostuvo Francisco Tomás y Valiente, académico de número de la Real Academia de la Historia, en el discurso que pronunció en 1991 con motivo de su toma de posesión como consejero permanente del Consejo de Estado, órgano consultivo por excelencia, y que resulta plenamente pertinente cuando de esto se trata. El profesor Tomás y Valiente dijo que «Su poder es el consejo, su arma, el Derecho, su instrumento, el trabajo, su premio, el prestigio, eso que los romanos llamaban *auctoritas*» (Oliver, 1997: 26). Pues bien, esta *auctoritas* romana es lo que tienen las Reales Academias, y por ello es tan pertinente recurrir a su consejo en aquellas materias de las que entienden, asumiendo por tanto que son receptoras de una tradición en algunos casos de siglos y de un conocimiento decantado precisamente por esta tradición.

El presente artículo pretende, a partir de un breve repaso histórico, centrar la función consultiva desarrollada por estas corporaciones en el ámbito de la actividad del Congreso de los Diputados. Para ello se analizarán los cauces a través de los que se solicita su asesoramiento, cuando se hace de forma directa, y cómo también, de un modo indirecto, se recaban los informes emitidos por estas corporaciones con el fin de contribuir a formar un mejor criterio sobre un asunto determinado o llevar a cabo la función de control del Poder Ejecutivo. Por último se repasarán aquellas ocasiones en las que lo que se ha solicitado es la comparecencia de alguno de sus miembros para que exponga una posición individual sobre algún asunto concreto. En este caso no es el parecer de la academia respectiva el que se expone, pero no se puede tampoco desligar por completo la posición del académico de la autoridad que le otorga el serlo.

Todos estos casos pretenden subrayar y hacer recognoscible la función consultiva desarrollada por las Reales Academias en el ámbito de los trabajos parlamentarios, con objeto de contribuir a formar un mejor criterio sobre aquella cuestión que está siendo objeto de análisis o de la función legislativa que es propia del Poder Legislativo, así como del control del Poder Ejecutivo a través del conocimiento

exacto de los informes elaborados para aquel y para las distintas Administraciones públicas. Pues, si sabio es el que presta consejo, no lo es menos aquel que los oye.

II. Unas pinceladas históricas

Como se señalaba, las Reales Academias surgen en el siglo XVIII al socaire de los nuevos tiempos y modelos importados por la dinastía borbónica, fundamentalmente, de Francia. Algunas de ellas, como es el caso de la Real Academia Española, tienen un sustrato previo relacionado con los espacios de sociabilidad de la nobleza[2], y es que la tertulia del marqués de Villena, que se reunía en la casa del propio marqués ya durante el reinado de Carlos II, es considerada el germen de la corporación[3].

La creación de las Reales Academias constituye un fenómeno que permite múltiples análisis y que ha sido abordado en profundidad por diversos autores a propósito del estudio de la Ilustración en España, período aún controvertido para la historiografía en varios aspectos. El siglo que Ortega bautizó como «el menos español de nuestra historia» (Fuentes, 1988: 11) viene siendo hace tiempo ya objeto de revisión desde una óptica multidisciplinar que está permitiendo nuevos acercamientos a lo ya sabido de esa centuria. Lo cierto, más allá de otras apreciaciones, es que estas corporaciones constituyen

[2] Existe una abundante bibliografía que trata la trascendencia que tienen las reuniones de nobles en el siglo XVIII, y cómo estas, bajo múltiples formas (la tertulia, el refresco, el café, los salones…), acaban por convertirse en reuniones permanentes con trascendencia social y cultural. Cítese, entre otros muchos posibles, para la Barcelona del siglo XVIII, Pérez Samper, 2011; y para lo que atañe a Madrid en el siglo XIX la tesis doctoral transformada en monografía de Del Prado Higuera, 2012. Asimismo, por tratar de forma individualizada la relación entre espacios de sociabilidad y las academias jurídicas, véase Gil González, 2013. Por último, la entrada "Reales Academias" a cargo de Pedro García Barreno en la reciente *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI* constituye una magnífica síntesis del origen histórico del movimiento académico y su desarrollo en España y cuenta, además, con un breve pero escogido aparato bibliográfico que permite, en pocas páginas, comprender el nacimiento y evolución de estas corporaciones para terminar, incluso, señalando algunos de los rasgos que permiten pergeñar su futuro (Pendás, 2020: 1026-1029).

[3] De hecho, la primera reunión formal de la Real Academia Española se produce el 3 de agosto de 1713, en la propia casa del marqués de Villena. El 3 de octubre de 1714, la Academia obtendría la cédula o privilegio fundacional otorgada por el rey Felipe V.

un nuevo y esplendoroso foco de conocimiento fuera de las aulas universitarias y apartado de las imposiciones religiosas para el que el patrocinio de la Corona es un hecho de radical importancia o, como afirma Teresa Nava, si bien refiriéndose a la Real Academia de la Historia aunque aplicable a las demás, «un modelo de unión formal entre el Estado y la cultura» (Nava, 1987).

Javier Eiroa abunda en la idea del carácter extrauniversitario de las Reales Academias y sintetiza las razones de ello, citando en este caso a Menéndez Pidal, como sigue:

> […] las claves de la instauración de las Reales Academias en el siglo XVIII son la inquietud por enseñar y aprender las nuevas ciencias, o las antiguas con un método nuevo, y la enseñanza de una filosofía que partiera de una metodología racional y no de presupuestos religiosos, como reacción frente a una enseñanza universitaria anquilosada y aferrada a moldes tradicionales. Por ello se hizo necesario establecer las bases en ámbitos ajenos a la universidad (Eiroa, 2018:73).

Sin embargo, su influjo no acaba con la Ilustración, más bien al contrario, pues el convulso siglo XIX no apagará su estela, sino que logrará asentar estas corporaciones en la vida cultural, científica, social y política, convirtiéndolas en centros de conocimiento pero también en útiles instrumentos del desarrollo científico y cultural, al tiempo que significativos centros de poder.

José María Cordero Torres plantea una categorización que busca matizar su aparente homogeneidad; para ello establece una triple división, atendiendo a la existencia de Academias que llama clásicas, intermedias y de incorporación reciente.

Entre las primeras, llamadas clásicas, se encuentran la Real Academia Española, la de la Historia y la de Bellas Artes. Constituyen estas tres un cierto núcleo duro del mundo académico por figurar entre las primeras y, entre las mismas, destaca la Española, «no por su antigüedad ni por la seriedad de su trabajo. Es que al fin y al cabo desempeña un cometido único e insustituible, que afecta y se conoce allende las fronteras, por extenderse al área de la lengua» (Cordero Torres, 1971: 38).

Dice el mismo autor de las que llama academias intermedias que estas denotan una transición orgánica y en cuya nómina se cuentan la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, la de Ciencias Morales y Políticas y la de Medicina (Cordero Torres, 1971: 41).

En último lugar se encuentran las denominadas «Academias de incorporación reciente», grupo al que pertenecen la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y la de Farmacia. No tienen, a pesar de lo que pudiera parecer bajo esta clasificación, ninguna de estas dos academias una fundación reciente, pues ambas hunden sus raíces en el siglo XVIII, la primera por la fusión de varias preexistentes y la otra nace del remoto Colegio de Boticarios.

En el siglo XIX habrían sido creadas todas las Reales Academias indicadas –que conforman la composición inicial del actual Instituto de España–, dotadas ya, en su mayor parte, de unos estatutos o normas de funcionamiento que pergeñan sus funciones esenciales, ámbito de actuación y organización interna.

III. Una aproximación a la naturaleza y régimen jurídico de las Reales Academias

Sin ánimo de exhaustividad, pues diversos autores han tratado la naturaleza jurídica de estas corporaciones y la trascendencia que esto tiene en sus respectivos ámbitos de actuación, así como en su relación con otros, lo que se pretende a continuación es tratar de trazar los ejes fundamentales de las Reales Academias para centrar, dentro de su actividad, la función consultiva que desempeñan.

La cuestión de la naturaleza jurídica de las Reales Academias y, de forma ulterior, su régimen jurídico, son cuestiones de calado, pues de ellas dependerá, como bien señala Antonio Pau, su relación con la Administración y su grado de autonomía (Pau, 2009: 14). Pone el acento después el mismo autor en que la indeterminación sobre su naturaleza jurídica no es propia de otros países ni de otros ordenamientos, poniendo por caso su regulación en Francia, Alemania o Estados Unidos, Chile o la República Argentina (Pau, 2009: 15-22).

Las propias normas que rigen las Reales Academias, sus estatutos, parten de consideraciones distintas, refiriéndose a tales como «corporación científica de Derecho público», como sucede con la Real

Academia de Jurisprudencia y Legislación en el artículo 1 del Real Decreto 1058/2005, de 8 de septiembre, por el que se aprueban sus estatutos. También recurre a este concepto el Real Decreto 367/2002, de 19 de abril, que recoge los estatutos de la Real Academia de Farmacia. Por su parte, «institución» es el literal escogido en los estatutos de la Real Academia Española y la de la Historia.

En el presente, y viene siendo así desde su creación por Decreto de 8 de diciembre de 1937 y otro posterior, de 1 de enero de 1938, todas las Reales Academias fueron congregadas en el seno del Instituto de España. El Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, por el que se regula actualmente el Instituto de España, dispone en su artículo 1 que:

> 1. El Instituto de España es una corporación de derecho público, con personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que reúne a las Reales Academias de ámbito nacional que se relacionan en el apartado siguiente, para la coordinación de las funciones que deban ejercer en común.
>
> 2. Forman parte del Instituto de España:
> a) La Real Academia Española.
> b) La Real Academia de la Historia.
> c) La Real Academia de Bellas Artes de San Fernando.
> d) La Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.
> e) La Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
> f) La Real Academia Nacional de Medicina.
> g) La Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.
> h) La Real Academia Nacional de Farmacia.

Con posterioridad a la promulgación de este real decreto se han incorporado al Instituto de España la Real Academia de Ingeniería de España, en 2015, y la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, en 2017.

El texto del real decreto prevé, de acuerdo con las normas internas que crearon la figura en 1979, también la existencia de otras Academias, además de las enumeradas, con estatuto de asociadas, ya sean de ámbito nacional, autonómico, provincial o local, según lo dispuesto en el artículo 8[4].

[4] Mascort recuerda que la categoría de academia adherida quedó suprimida en 1996 y las que gozaban de esta consideración pasaron a ser consideradas asociadas. Explica tam-

Más allá de su integración en el Instituto de España, las Reales Academias antecitadas carecen de regulación general, aunque todas ellas disponen de unos estatutos y reglamentos de régimen interior, textos ambos que, por una parte, reglan sus funciones y fines, y por otra, establecen su funcionamiento interno. Mascort, además de destacar la ausencia de regulación de carácter general, establece que, más allá de las especificidades de cada una de ellas, hay una serie de puntos comunes. A saber:

- los estatutos de todas ellas, haciendo referencia a su objeto, recogen su doble signo cultural y consultivo.
- Coinciden en la categoría y régimen de sus miembros, estableciendo sus derechos, obligaciones y facultades.
- Los órganos directivos de las mismas son asimismo muy similares, al igual que su funcionamiento.
- También en todos ellos se recogen disposiciones relativas a premios, concursos y carácter de sus publicaciones (Mascort, 2019: 111).

Noelia de Miguel, por su parte, ha contribuido notablemente a sistematizar la actividad académica, distinguiendo, por una parte, su actividad interna y, por otra, sus relaciones externas. La autora insiste en la parte conclusiva de su trabajo en que en las Reales Academias convergen, y se manifiesta en diversas cuestiones, las dimensiones de publicidad y privacidad que generan cierta incertidumbre en su actividad (De Miguel, 1999: 171-181).

Es esta última parte la que interesa al efecto del presente artículo, y la autora la describe como sigue:

> La dimensión externa de las Academias, entendida como aquella actividad que se separa de las cuestiones de organización y régimen interno, presenta una doble vertiente: por un lado se hallan las cuestiones relacionadas con el derecho patrimonial, entre las que se incluyen el régimen de sus bienes y los aspectos relativos a la financiación; por otro, la actividad funcional en su doble carácter de fomento de las ciencias, letras y artes y asesoramiento de organismos, públicos y privados (De Miguel, 1999: 158-159).

---

bién que la diferencia inicial entre unas y otras venía dada por su antigüedad y «experiencia académica» (Mascort, 2019: 108).

Este pasaje sintetiza con claridad las dos manifestaciones de la actividad externa de estas doctas casas, si bien De Miguel precisa después que la primera, la actividad de fomento de la cultura, tiene implicaciones tanto en el ámbito externo como interno.

Asimismo, la actividad consultiva de las Reales Academias no solo viene amparada por el Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, por el que se regula el Instituto de España, sino que antes, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en su artículo 3.2 vino a considerarlas instituciones consultivas en esta materia.

Esto es la traducción al nuevo ordenamiento de una realidad que estaba asentada desde casi el mismo momento de su creación, pues las academias habían venido desarrollando esta actividad para la Corona, ejerciendo como órganos consultivos de la misma (De Miguel, 1999: 167). Dicho de otro modo: la actividad consultiva es una función histórica de las Reales Academias.

Por otra parte, su régimen jurídico es una cuestión que, a pesar de las diferencias de criterio y, sobre todo, de denominación, puede ayudar a arrojar luz sobre el desarrollo de la función consultiva.

Como indica Pau, definirlas como corporación o institución manifiesta una radical distancia. En el caso de la corporación, «la voluntad del ente la determinan sus propios miembros», mientras que, de tratarse de instituciones, «la voluntad del ente la determina el instituyente, el creador de la institución, que es generalmente el legislador» (Pau, 2009: 42).

Este extremo, tomado en consideración junto a la libertad de investigación, pone sobre la mesa la libertad de criterio a la hora de desarrollar su función consultiva, pues en el caso de considerarlas corporaciones no tienen más voluntad que la propia, mientras que, en el segundo caso, estarían ligadas a la voluntad de otro, de quien depende que éstas existan.

De la libertad e independencia como valores fundacionales y rectores del proceder de las Reales Academias da buena cuenta la parte expositiva de los vigentes estatutos de la Real Academia de la Historia:

> En la Real Academia de la Historia se hicieron varias reformas estatutarias, entre las que es de destacar la aprobada el 15 de noviembre de 1792, por la que los académicos quisieron establecer

> reglas a que debían atenerse todos ellos para evitar –con palabras de Jovellanos– que, en el futuro, pudiera interferirse «alguna autoridad intrusa» y que lo consintieran los académicos por «la pusilanimidad, la pereza o el egoísmo» y que la respetasen «por conveniencia»[5].

Uno de los elementos fundamentales para garantizar su independencia son los académicos de número, miembros por antonomasia de las Reales Academias que constituyen el núcleo subjetivo que vertebra cada una de estas instituciones.

El *Diccionario del español jurídico* recoge como definición de académico de número 'Miembro elegido por el pleno de una academia por su excepcional cualificación en las materias relacionadas con dicha academia, y que ostenta, de pleno derecho, todas las facultades inherentes a esa condición, especialmente las de voz y voto y desempeño de cargos'. Tal definición recoge los rasgos esenciales de la condición de académico o académico de número: su elección por la propia corporación y su excepcional cualificación.

Un último requisito es exigido por los distintos estatutos de las Reales Academias a los académicos electos para adquirir dicha condición: la toma de posesión se ha de verificar mediante la lectura en sesión pública y solemne de un discurso inédito de contenido libre, aunque relacionado con la ciencia o disciplina propia de la academia de que se trate, discurso que será contestado, en nombre de la Corporación, por otro académico de número de la misma.

Cumplido este último requisito, e incorporado así a la Academia, el académico de número poseerá todos los derechos y obligaciones que tal condición lleva aparejada. Cabe destacar que en todas las Reales Academias, el número de miembros que pueden ostentar la condición de académicos de número está tasado por sus estatutos, lo que denota la excelencia que se persigue con su incorporación.

Son, pues, sus miembros un pilar fundamental cuya excelencia es la de las propias corporaciones. El sistema adoptado para su elección, que se rige en cada caso por sus estatutos específicos pero siempre a propuesta de sus propios miembros, pretende garantizar esa independencia que debe ser una de sus constantes. Juan Manuel

---

[5] Parte expositiva del Anexo al Real Decreto 39/2009, de 23 de enero, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de la Historia.

Reol Tejada mientras fue Presidente de la Real Academia Nacional de Farmacia lo expreso así: «Las Academias son un reducto de libertad y singular plataforma para la búsqueda de la verdad. Lo son porque son independientes del poder y porque su sistema electivo les pone al abrigo de ciertas querencias (Reol, s/f: 1-2).»

IV. La relación entre el Congreso de los Diputados y las Reales Academias a través de los documentos

Las Reales Academias han mantenido tradicionalmente una estrecha y fluida relación con el Poder Legislativo. Y esto no solo ha sido fruto de la pertenencia de muchos de sus miembros a ambas instituciones, que han servido a veces de vasos comunicantes para el viaje de intelectuales a la política, y viceversa, sino que también las Reales Academias han sido consultadas con frecuencia en la toma de decisiones.

Aunque aún está pendiente un estudio global de los académicos que ocuparon escaño, especialmente durante el siglo XIX y las primeras décadas del XX, es posible afirmar sin miedo a equivocarse que el trasiego de miembros entre las Cortes y las diversas Reales Academias fue incesante durante el período indicado.

Pero más allá de los nombres y las personas que formaron parte de estas doctas corporaciones y ocuparon, antes, durante o después, escaño en alguno de los cuerpos colegisladores, las Reales Academias fueron consultadas de modo habitual a la hora de tomar decisiones que afectaban a las materias de su especialidad e, incluso, a cuestiones de orden interno de la Cámara.

Esto ocurre durante la construcción del nuevo palacio del Congreso de los Diputados, pues las Academias, la de Bellas Artes de San Fernando y la de la Historia, toman parte de las decisiones que afectan a estas obras, y son consultadas, a través del Gobierno unas veces y directamente otras, para que emitan su parecer en las decisiones de calado que se han de adoptar a propósito de la nueva sede del Poder Legislativo.

Tales consultas se formulan en aras de la excelencia. Sucede con la elección del mejor proyecto y el mejor arquitecto para la ejecución del edificio, pero también con la convocatoria de un concurso para elegir el frontispicio que habría de decorar la fachada principal[6].

[6] ACD, Obras de Palacio, legajo 22, núm. 24: «Concurso para el bajorrelieve del frontón del pórtico. Adjudicación del primer premio al escultor Ponciano Ponzano», 1845-1849.

Asimismo, en otros casos en los que la decisión está tomada, se somete a consulta el proyecto para que las academias juzguen su idoneidad.

Sucede de esta forma con el proyecto presentado por el pintor Carlos Luis de Ribera para la decoración del techo del salón de sesiones[7]. Aunque la decisión al respecto del depositario del encargo ya había sido tomada, el programa iconográfico del pintor se somete a informe de la Real Academia de las Bellas Artes y de la Historia debido a la enorme trascendencia del trabajo y para asegurar, de este modo, que se acometiese de la mejor forma posible.

Estos hechos evidencian una permanente y fluida comunicación entre el Congreso de los Diputados y las Reales Academias. Son muchos los documentos y expedientes que informan acerca de la estrecha relación trabada entre ellos aunque, a grandes rasgos, se pueden identificar sin problema tres grupos de expedientes que evidencian tres tipos de relaciones repetidas con cierta frecuencia. Son, por una parte, las que guardan relación con publicaciones y que versan sobre remisión de ediciones de las Reales Academias con destino a la biblioteca del Congreso o, bien, envío de colecciones de *Diarios de Sesiones* a las corporaciones. No se trata, *stricto sensu*, de canje de publicaciones, pues la mayor parte de las veces se hace sin contraprestación, es decir, sin un acuerdo previo para recibir otra publicación a cambio, pero sí ponen de manifiesto que existe colaboración en este ámbito. Así se refleja, entre otros, en el expediente que lleva por título «Comunicación de la Real Academia de Jurisprudencia dando las gracias por la colección del *Diario de Sesiones* que se le ha concedido»[8], o, en sentido inverso, otro que atestigua la remisión al Congreso de los Diputados de diversas obras publicadas por la Real Academia de Ciencias[9].

---

[7] Para desarrollar, a partir del caso concreto de la decoración del techo del salón de sesiones, el papel de las Reales Academias de la Historia y de las Bellas Artes de San Fernando en la construcción del Palacio de las Cortes, la bibliografía es abundante, pues no son pocos los autores que han escrito sobre la cuestión. Sin ánimo de exhaustividad, se puede citar a Salvá, Navascués, Jiménez-Blanco, Díez García, Bonet Correa o Arias del Cossio.

[8] ACD, Gobierno Interior, legajo 40, núm. 1: «Comunicación de la Real Academia de Jurisprudencia dando las gracias por la colección del Diario de Sesiones que se le ha concedido», 1887.

[9] ACD, Serie General, legajo 66, núm. 99: «La Real Academia de Ciencias remite al Congreso de los Diputados la primera parte del tomo primero de sus Memorias y el resumen de sus actas en el último año académico», 1851.

El intercambio de publicaciones revela sobre todo, como se pudiera fácilmente inferir, que tanto uno como las otras han mimado, no solo desde el punto de vista patrimonial sino también desde la enorme utilidad que para sus respectivos quehaceres tienen, sus colecciones bibliográficas. La formación, mantenimiento e incremento de sus bibliotecas ha sido imprescindible para hacer posible el adecuado desarrollo de sus funciones. Está claro que el conocimiento necesita de libros, pero también los trabajos parlamentarios se nutren de ellos[10].

Por otra parte, un grupo numeroso de expedientes tiene que ver con el envío al Congreso de los Diputados de invitaciones para actos diversos que guardan relación con la vida académica. Este es el caso de las invitaciones para las recepciones de nuevos miembros principalmente, pero también para la inauguración de sus nuevas sedes, actos conmemorativos, sesiones extraordinarias o concesión de premios. Así sucede en 1889 con la toma de posesión de Raimundo Fernández Villaverde en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas[11], en 1862 para una sesión extraordinaria en la Real Academia Española con motivo del fallecimiento de Martínez de la Rosa[12], o en 1891 para que el Congreso participe, y también otorgue a la ceremonia solemnidad con su presencia, en el acto de colocación de la primera piedra de la nueva sede de la Real Academia Española[13].

El Congreso de los Diputados ha participado así, pues, como invitado en los acontecimientos relevantes de la vida académica. Mucho más en los casos en los que se dispensaban honras a los

---

[10] Téngase en cuenta aquí que uno de los primeros acuerdos adoptados por las Cortes extraordinarias de Cádiz tiene que ver con la formación de una colección de documentos de diversa naturaleza pero relacionados con la legislación española, cuyo fin era el auxilio de los diputados en la redacción de la constitución. Si esto por sí mismo no diera razón de la importancia de una biblioteca para los trabajos parlamentarios, Bartolomé José Gallardo, bibliotecario de Cortes, remacha esta idea afeando la creencia de quien «creyese buenamente que para hacer leyes no son menester libros ni bibliotecas» (Gallardo, 1838).

[11] ACD, Gobierno Interior, legajo 40, núm. 64: «Comunicación de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas remitiendo esquelas de convite para la toma de posesión de Raimundo Fernández Villaverde», 1889.

[12] ACD, Gobierno Interior, legajo 5, núm. 71: «Comunicación remitiendo esquelas de convite para la función religiosa y sesión extraordinaria celebrada por la Academia Española en conmemoración de las virtudes de Francisco Martínez de la Rosa», 1862.

[13] ACD, Gobierno Interior, legajo 56, núm. 50: «Real Academia Española. Invitación para el acto de colocar la primera piedra del edificio destinado a dicha corporación», 1891.

académicos, pues con frecuencia no se honraba solo a aquel, sino que se estaba honrando al diputado y, en no pocas ocasiones, a quienes presidieron también el Congreso. Aunque se podrían citar varios ejemplos más, tómese como referencia a Manuel Alonso Martínez, que fue miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia y Legislación, amén de presidente del Congreso de los Diputados. En este caso es la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación la que convoca una sesión extraordinaria con motivo de su fallecimiento y a la que contribuye con su presencia pero también económicamente la Cámara Baja en 1891[14].

Por último, otro grupo de expedientes tiene como denominador común la concesión de donativos para que las academias lleven a cabo algún proyecto. Esto entroncaría, de alguna forma, con una larvada actividad de mecenazgo cultural materializada por el Congreso de los Diputados. El expediente que recoge el acuerdo del Congreso para conceder un donativo destinado a sufragar el Premio Maura al mejor trabajo de temática jurídica así lo demuestra[15].

Capítulo aparte merece la relación entre la Real Academia de la Historia y el Congreso de los Diputados trabada alrededor de las Actas de las Cortes de Castilla. El Congreso, a través de su Comisión de Gobierno Interior, encomienda a la Academia de la Historia la publicación de las citadas actas. Estas siempre han representado una «curiosidad» dentro del fondo del Archivo del Congreso de los Diputados, pues esta agrupación documental está formada por cerca de tres centenares de legajos y 67 volúmenes encuadernados que se corresponden con las actas de estas Cortes y toda esta documentación es transferida de forma definitiva al Archivo del Congreso en enero de 1835[16].

Dicha encomienda se sustancia entre 1860 y 1861, siendo Salustiano Olózaga el responsable de transmitir a la corporación el acuerdo del Congreso y «conferenciar con la misma sobre la manera de llevarla a cabo»[17]. En los primeros días de enero de 1861 Olózaga

---

[14] ACD, Gobierno Interior, legajo 140, núm. 192: «Acuerdo relativo a los preparativos de la sesión solemne de la Academia de Jurisprudencia en honor de Alonso Martínez», 1891.

[15] ACD, Gobierno Interior, legajo 100, núm. 127: «Comunicación de la Real Academia de Jurisprudencia y acuerdo del Congreso para conceder un donativo de 2.500 pesetas para el concurso que ha de otorgarse para el Premio Maura al mejor trabajo de temática jurídica», 1926.

[16] Para un conocimiento más exhaustivo de este fondo véase Gandarias, 1999.

[17] ACD, Actas de la Comisión de Gobierno Interior de 7 de enero de 1861.

ya ha cumplido este encargo, que es recibido positivamente por la Academia, y se recoge también en el acta que se espera culminar con prontitud los trabajos. Se incorpora a la comisión que llevará a cabo el seguimiento de los trabajos al citado Olózaga, así como a Martínez de la Rosa y Modesto Lafuente, si bien la dirección de los mismos estaría encomendada a Francisco Argüelles, mayor de la Secretaría del Congreso, y a Tomás Muñoz, catedrático de la Escuela de Diplomática. Aunque estaba previsto también que se designase la superior inspección y revisión de los trabajos a alguien más, no se nombra en esta reunión de la comisión, si bien sí que se fijan otras cuestiones al respecto: la impresión de al menos dos tomos cada año, que cada uno de ellos esté precedido por una memoria o reseña de los actos más significativos o que dispongan de un aparato crítico e índices análogos a los que se elaboran para los *Diarios de Sesiones*. A propósito de esta colaboración, sobre la que se tratará reiteradamente en diversas reuniones de la Comisión de Gobierno Interior, se conservan numerosas comunicaciones entre ambas instituciones, amén del fruto de estos trabajos.

Hasta aquí, los documentos y expedientes descritos no evidencian, excepción hecha de los dictámenes citados a propósito de la construcción del nuevo palacio de las Cortes, la función consultiva desarrollada por las Reales Academias, que será abordada más adelante y que, entonces sí, tratará de la forma en las que estas academias prestan consejo para que el Poder Legislativo desarrolle mejor sus funciones.

V. En el presente: la función consultiva de las reales academias en la labor parlamentaria

Al pensar en la llamada «Administración consultiva» son el Consejo de Estado y los órganos consultivos creados por las comunidades autónomas las primeras instituciones que acuden a la mente. Granado Hijelmo aduce que se puede concebir la Administración consultiva en un triple sentido: subjetivo, objetivo y funcional. Y, de la refundición de los tres órdenes, resultaría la definición que propone: «Podemos concebir la Administración consultiva como aquel conjunto de órganos o entidades de la Administración, institucionalmente investidos de competencia para el asesoramiento a otros órganos o entidades, con arreglo a sus propias normas procedimentales» (Granada, 2007: 276).

El mismo autor indica a continuación que se trata de un concepto sumamente amplio en el que cabrían multitud de órganos y entidades. Son muchos más, pues, los órganos consultivos que existen; además de los citados inicialmente, siguiendo en esta ocasión a Joan Oliver, se podría aludir, entre otros, a órganos tales como los del Estado Mayor de la Administración militar, los gabinetes jurídicos de los diversos departamentos ministeriales (Oliver, 1997: 26) y, también, las Reales Academias, si bien entendiendo en este último caso que estas corporaciones no conocen de todos los asuntos, sino de aquellos que constituyen su especialidad.

Ya en 1990 Salustiano del Campo, haciendo un repaso sobre el coloquio «Las Academias en Europa Occidental», que había tenido lugar en Ámsterdam unos meses antes de la celebración de la sesión en la que el académico toma la palabra, repasa algunos de los asuntos principales que allí habían sido tratados. Bajo el literal «Las Academias como órganos consultivos» el académico subraya el papel de éstas como «instituciones científicas, en el sentido más amplio y genuino del término», incidiendo en que en el mundo de hoy cada vez más la toma de decisiones en el ámbito público cuenta con la consulta y el uso de la opinión de expertos que justifiquen la decisión tomada y, por ello, sirvan de legitimación de la misma. En este contexto indica que las Academias parecen especialmente dotadas para estos fines (Del Campo, 1991: 177).

Este hecho habrá de ser interpretado a la luz de la libertad de investigación científica, que es considerada, como se desarrolla por extenso en el artículo de José Cabrera, como principio organizativo de las Reales Academias (Cabrera, 2014).

A pesar de que la función consultiva de las Reales Academias viene consagrada por el artículo 4.e) del Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, por el que se regula el Instituto de España, esta labor de asesoramiento, «libre y sosegado» es ciertamente desconocida para una gran parte de la sociedad.

Como bien señala Antonio Pau, su conversión en entidad de derecho público y, más concretamente, en corporación sectorial, partiendo de un origen de carácter asociativo privado, tiene que ver con la existencia de funciones públicas que, en lo que atañe a las

Reales Academias, se materializa, esencialmente, en la función de asesoramiento a la Administración (Pau, 2009: 48).

Mención independiente merecería la relación entre el Poder Legislativo y la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, la Academia del Derecho que, a pesar de lo que cabría esperar, es menos frecuente, pero sí intensa.

Cabría considerar antes de entrar en la función consultiva que las Reales Academias desempeñan cuando son directamente interpeladas por el Poder Legislativo, las competencias consultivas del Consejo de Estado relativas al procedimiento de elaboración de las leyes que son previas al conocimiento del proyecto por parte del Congreso de los Diputados pero que, de alguna forma, es preciso citar por tanto que los directores de la Real Academia Española y de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación son miembros natos del Consejo de Estado, miembro consultivo por excelencia[18].

1. Los dictámenes e informes solicitados a las Reales Academias

Dictamen, según el *Diccionario de la Real Academia Española*, se define como 'opinión o juicio que se forma o emite sobre algo'. Interesa, para lo que aquí se está tratando, una locución verbal en desuso que es tomar dictamen de alguien y que equivale a 'tomar consejo de alguien'. Por su parte, el término informe, en su acepción más general, se dice de una descripción, oral o escrita, de las características y circunstancias de un suceso o asunto.

El *Diccionario panhispánico del español jurídico* recoge, por su parte, dos acepciones, una general y otra utilizada en el ámbito administrativo que acotan más el término. La primera, la general, lo define como 'informe elaborado por técnicos en una determinada materia que actúan como peritos en un proceso' y la segunda, empleada

[18] Para abordar en profundidad el papel del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de la leyes, véase Roldán Martín, 1998, así como las Memorias del Consejo de Estado, que no solo se limitan a recoger y exponer la actividad del Consejo en el período, sino que «recogerá [cada memoria] las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración» en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

en el ámbito administrativo se refiere a 'informes emitidos por el Consejo de Estado y otros órganos consultivos'.

Es esta segunda acepción la que mejor define la realidad de los dictámenes a los que aquí se alude, habida cuenta, además, de que la propia noción de dictamen remite al término informe, que es la 'opinión especializada necesaria antes de resolver determinados procedimientos'.

Habría, pues, que recurrir a la noción de informe utilizada en el ámbito del procedimiento administrativo, en el que son la expresión de la opinión sobre alguna materia relacionada con el procedimiento emitido por órganos o personas competentes para hacerlo y, como se dispone en el artículo 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, tendrán carácter facultativo y no vinculante. También en este sentido se puede entender que los informes solicitados tienen carácter facultativo, pues no es necesario solicitarlos, sino que se hace por acuerdo de algún órgano, ya sea la Mesa, la Junta de Portavoces, alguna comisión o ponencia constituida en el seno de estas.

Si bien dictamen e informe son dos medios o formas que permiten expresar el parecer de la corporación, y que en muchos casos vienen entendiéndose como sinónimos, normalmente, difieren entre sí en la forma en la que se ha de abordar el asunto de que se trate. Mientras que el informe suele tener por objeto contestar a una cuestión concreta o determinada, el dictamen se utiliza con preferencia para tratar *in extenso* un asunto en el que no se formula una pregunta acotada, sino que su planteamiento exige una revisión general de la materia mediante el análisis pormenorizado de los distintos elementos que pueden conformar el tema a examinar.

Las Reales Academias han sido objeto de consulta directa por parte de diversos órganos parlamentarios, siempre dentro del marco de su campo del conocimiento, en pocas ocasiones pero singularmente relevantes.

Este es el caso del acuerdo adoptado por la ponencia encargada de informar el Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal que en la V Legislatura solicitó dictamen al respecto del texto del proyecto de ley a la Real Academia Española. En la carta dirigida por el entonces presidente de corporación, Fernando Lázaro Carreter, al presidente

del Congreso, Félix Pons, se recoge que lo que la academia ha llevado a cabo a través de una comisión delegada compuesta por los señores García de la Concha, García Yebra y Lledó, es una corrección de estilo del texto del proyecto. Especialmente interesante es la nota que acompaña, en la que no solo se especifica aquello que había sido solicitado, sino los criterios aplicados, ya sean generales o particulares, en su revisión; asimismo, se subraya la condición específica de «lenguaje especial» que tiene el lenguaje jurídico, cuyo principio básico está «cifrado en la claridad y la precisión»[19].

> Lázaro Carreter incide en esta carta en la relevancia de lo encomendado del siguiente modo: «La Real Academia Española se siente particularmente satisfecha de que la alta Institución que V. E. preside haya querido contar con su colaboración en asunto de tanta importancia, y declara su disponibilidad para asuntos de esa índole».

La solicitud de dictamen formulada por el presidente del Congreso viene a tener mayor interés por tanto que parece recuperar un uso que fue habitual en nuestro parlamentarismo histórico, y que tiene que ver con el trabajo de la Comisión de Corrección de Estilo. Esta Comisión, recogida en los Reglamentos históricos que han regido la actividad del Congreso de los Diputados, era de carácter permanente y no legislativo. A pesar de que no se dice mucho en cuanto a su función y actividad, sí que se conservan los expedientes con el nombramiento de aquellos diputados que la integraban, por lo general académicos, escritores y publicistas, lo que podría dar una idea aproximada de la índole de sus trabajos. Por citar un puñado de nombres por todos conocidos, Benito Pérez Galdós, Juan Valera, Miguel Moya o Azorín, fueron algunos de los diputados que formaron parte de ella. Sin que se conserven expedientes exclusivos de su actividad, sí que esta ha dejado rastro y puede ser reconocida en los vistos y correcciones (tachones, sustituciones de términos o cambios en los tiempos verbales) que se incorporan manuscritas a las últimas versiones previas a la sanción real y publicación de los textos legislativos.

A falta de estudios exhaustivos y sistemáticos sobre la actividad de la Comisión de Corrección de Estilo, podría reconocerse una

[19] ACD, Serie General, legajo 6841, núm. ÚNICO/5.

relación entre aquella y el informe emitido por la Real Academia Española a propósito del Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal antes citado, si bien es preciso reconocer en el segundo un mayor peso aportado por todo el cuerpo académico de la Española, aunque el objetivo de ambos está bien claro: atender a la claridad de las leyes y favorecer su comprensión y aplicación por medio de la mayor claridad y rigor lingüísticos.

Sin embargo, y pese a la disponibilidad expresada por la Real Academia Española, no se ha recurrido al asesoramiento brindado por la Corporación, de manera formal al menos, en más ocasiones.

Por otra parte, en la V Legislatura se solicita dictamen a la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación sobre el Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo que se está tramitando en la Cámara[20]. Este informe, además de formar parte del expediente de la tramitación de la ley orgánica, fue objeto de publicación por parte de la Academia (*Anales*, núm. 25, 1995).

Resulta llamativa, en mi opinión, la escasez de informes y dictámenes directamente solicitados a las Reales Academias por el Parlamento en el desempeño de su actividad legislativa en los últimos cuarenta años de nuestra Historia. Sí que abundan, como se verá más adelante, las comparecencias de académicos, pero estos no dejan de exponer una posición individual, aunque tampoco es posible desligar por completo al académico de la corporación.

Sin embargo, un informe o un dictamen van más allá y tiene mayor trascendencia que una comparecencia, pues lo que se produce es un documento debatido y consensuado en el seno de la Academia, del que toda ella se responsabiliza y asume con mucha más formalidad y rigor. Más allá de los efectos que pueda producir, este carácter formal que se acaba de subrayar lo dota de mayor solemnidad, reposo y estudio que todo lo que pudiera desprenderse de una comparecencia.

Por todo ello es tan llamativa la escasez de este tipo de opiniones solicitadas por el Poder Legislativo a estas corporaciones.

---

[20] Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo (121/000109). El texto fue presentado en julio de 1995 y calificado en septiembre.

2. Las solicitudes de información al Gobierno para recabar los informes de las Reales Academias

La facultad de recabar de las Administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas es uno de los mecanismos previstos y desarrollados en el artículo 7 del *Reglamento del Congreso de los Diputados* como uno de los derechos de los diputados previsto para el mejor cumplimiento de sus funciones en cuanto tales.

En este sentido, los diputados con frecuencia recaban, a través de preguntas escritas dirigidas al Gobierno, o solicitudes de informe, el parecer que las Academias previamente han expresado al Poder Ejecutivo y la Administración. Una de las actividades en las que mejor puede constatarse la función consultiva de las Reales Academias es en los informes que realizan para la Administración General del Estado, cada una en el ramo propio de su especialidad.

Puede concluirse sin gran dificultad que las Academias están aquí de nuevo prestando consejo, o prestándolo dos veces, si se quiere: a aquel que solicitó en primera instancia su parecer y a aquel que recurre a su informe para conocer mejor una cuestión o formar un mejor criterio sobre la misma. También sirven, por otra parte, como mecanismo de control de la actividad del Poder Ejecutivo, en este caso de la Administración, que se ha servido de tales informes para llevar a cabo o justificar su actuación de un asunto determinado.

Este es, por rango de frecuencia, el caso más habitual, entre aquellos que evidencian la función consultiva desarrollada por las Reales Academias, puesto que la Administración General del Estado la consulta con carácter voluntario en no pocas ocasiones y, en otras, lo hace en virtud de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

Tiene singular relevancia la actividad consultiva desarrollada por las Reales Academias en el marco de lo dispuesto por la Ley de Patrimonio Histórico Español en su artículo 3.2[21]. En este caso se establece que los informes emitidos por ellas son de carácter preceptivo y vinculante, reforzando de este modo su carácter consultivo en la

[21] Para analizar con detalle el papel de las Reales Academias en la promoción y defensa del Patrimonio Cultural Español, no solo en la dimensión relativa al Patrimonio Histórico, *vid*. Álvarez, 2003.

materia que es objeto de tratamiento por la citada ley. Son, podríamos entender en este caso, un órgano consultivo del departamento ministerial que tenga asumidas las competencias en materia de Patrimonio Histórico, si bien con la independencia que le garantiza la separación del órgano decisor, esto es, el ministerio competente.

Encontramos en la VIII Legislatura dos interesantes ejemplos de esta cuestión, que son sendas solicitudes de informe dirigidas al Ministerio de Cultura, la primera de ellas recabando el informe de la Real Academia de la Historia en relación con la reclamación de devolución de la Generalitat de Cataluña de los documentos depositados en el Archivo General de la Guerra Civil[22]; y la segunda recabando los informes solicitados a la Real Academia Española, a la de Bellas Artes, o a otras instituciones cuya opinión pudiera haber sido recabada ante unas obras en la Colegiata de Santillana del Mar[23].

Por otra parte, la función de control cuenta con un inequívoco rasgo de actualidad: está y debe estar muy pegada a la actualidad y a aquellas cuestiones que en cada momento son de interés o motivo de preocupación. Así se manifiesta en la solicitud reiterada a lo largo de la X Legislatura del informe emitido por la Real Academia de Medicina sobre los efectos de las radiaciones electromagnéticas sobre la salud[24]. También sucedió así cuando en la década de los 90 del

---

[22] Solicitud de informe al Ministerio de Cultura, recabando el informe de la Real Academia de la Historia en relación con la reclamación de devolución de la Generalitat de Cataluña de los documentos depositados en el Archivo General de la Guerra Civil: 186/000658. Esta iniciativa coincide con otras muchas que se presentaron y tramitaron en la VIII Legislatura a propósito de los conocidos como «papeles de Salamanca»; fueron en torno a siete decenas las iniciativas, entre el proyecto de ley, preguntas orales y escritas, comparecencias y proposiciones no de ley, entre otras, las que abordaron esta cuestión en la legislatura indicada.

[23] Solicitud de informe al Ministerio de Cultura, recabando los informes solicitados a la Real Academia de Bellas Artes o a otras instituciones ante unas obras delicadas y difíciles de un monumento de la máxima importancia artística como es la Colegiata de Santillana del Mar (Cantabria): 186/001437.

[24] Solicitud de informe al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, recabando el informe de la Real Academia de Medicina acerca de los efectos de radiaciones electromagnéticas sobre la salud: 186/001054; solicitud de informe al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, recabando el informe de la Real Academia de Medicina sobre los efectos de radiaciones electromagnéticas sobre la salud: 186/001646; y solicitud de informe al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, recabando el informe de la Real Academia de Medicina sobre los efectos de radiaciones electromagnéticas sobre la salud: 186/001863.

siglo pasado cundió la preocupación por la eventual supresión de la letra Ñ de los teclados de los ordenadores. En este caso se solicitó al Ministerio de Cultura en la V Legislatura el informe emitido por la Real Academia Española al respecto[25].

3. Las comparecencias[26]

La comparecencia de sujetos ajenos a las Cámaras para informar a los miembros de las mismas sobre cuestiones de relevancia para el desarrollo de su trabajo es, como señala el letrado de las Cortes Ignacio Astarloa, un instrumento de información de creciente importancia dentro de la variada gama de estos que el derecho parlamentario ha puesto a disposición de los Parlamentos (Astarloa, 1994: 1162-1164). Apuntaba el letrado entonces que «las comparecencias ante las cámaras son, especialmente en el ámbito de las comisiones, una de las iniciativas parlamentarias más frecuentes y significativas en la vida parlamentaria» (ídem: 1162). Desde que enunciara esto hasta ahora han pasado más de veinte años, pero la conclusión sigue plenamente vigente.

Aunque el artículo 110 de la Constitución Española establece tres posibilidades, la comparecencia de académicos encontraría encaje en lo dispuesto en el artículo 44.4º del Reglamento del Congreso de los Diputados[27], que recoge que «Las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar la comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la comisión» y que supone una ampliación casi sin límite de lo dispuesto en el precepto constitucional.

---

[25] Solicitud de informe al Ministerio de Cultura, recabando el informe remitido por la Real Academia de la Lengua [*sic*] al citado Ministerio acerca de la letra Ñ: 186/000003.

[26] Las comparecencias que se tratarán aquí dejan al margen las que se llevan a cabo en comisiones de investigación, cuyo régimen tiene ciertas peculiaridades dado que el objeto de la comisión está vinculado al esclarecimiento de algún asunto concreto. El artículo 76 de la Constitución Española de 1978 establece su régimen especial y la obligación de comparecer ante ellas, así como el régimen de sanciones que derivan de la incomparecencia se regula en el artículo 502 del Código Penal. Este artículo es desarrollado en el artículo 52 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

[27] Reglamento del Congreso de los Diputados, Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en sus sesiones de 9 y 10 de febrero de 1982 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie H, núm. 33, de 24 de febrero de 1982. BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1982).

Tal profusión de posibles comparecientes ha establecido, indica Astarloa, una serie de usos que, en lo que atañe al asunto aquí tratado, «es criterio de las Cámaras que la comparecencia de los órganos colegiados debe realizarse a través de sus máximos representantes, o, en su defecto, de la persona que el propio colegio determine».

Esta indicación hace pensar que concurren dos situaciones en las comparecencias de los académicos; bien que hayan sido llamados a título individual o bien que lo que se intente obtener por el cauce de la comparecencia sea el criterio de la corporación, en cuyo caso habría que aplicar el criterio antes expuesto.

Pertenecen al segundo caso, en principio, las tres comparecencias solicitadas ante la Comisión de Justicia e Interior en la V Legislatura en el marco de la tramitación de la ley orgánica sobre regulación de la interrupción del embarazo a los presidentes de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas[28], de la Real Academia de Medicina[29] y de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación[30]. Estas tres comparecencias tenían por objeto recabar el parecer de las tres academias, a través de sus presidentes, en cada uno de sus ámbitos de competencia al objeto de contar con dicho parecer para la tramitación del proyecto de ley antes indicado.

En los otros casos, aquellos en los que los académicos son llamados a comparecer para que expongan su posición individual sobre algún asunto en el que hayan sido considerados competentes por la comisión que los llama. Conviene dejar constancia de que lo que allí expongan no es el parecer de la academia a la que pertenecen, pero es imposible deslindar por completo la postura del académico de

---

[28] Solicitud de comparecencia del presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, ante la Comisión de Justicia e Interior, para informar sobre la regulación de la interrupción voluntaria del embarazo: 219/000974, previamente se rechazó esta misma comparecencia, que había sido solicitada por otro grupo parlamentario: 219/000927.

[29] Solicitud de comparecencia del presidente de la Real Academia de Medicina, ante la Comisión de Justicia e Interior, para que informe en relación al Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo: 219/000928, si bien no llegó a celebrarse.

[30] Solicitud de comparecencia del presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, ante la Comisión de Justicia e Interior, para que informe en relación al Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo: 219/000929.

la autoridad que le otorga el serlo, motivo por el que los límites entre corporación y miembro no están nítidamente definidos.

Un repaso por las comparecencias de miembros de las Reales Academias revela que en ciertos casos, sobre todo en las últimas legislaturas, los directores de algunas de ellas han sido llamados a comparecer para informar de la situación de sus respectivas corporaciones, llegándose a celebrar algunas de ellas y otras no, debido en parte a la brevedad de algunas legislaturas. Así, se pueden citar las comparecencias, en la XI Legislatura, ante la Comisión de Cultura, de los directores de la Real Academia de Bellas Artes[31] y de la Española[32] y, ante la Comisión de Fomento del presidente de la Real Academia de Ingeniería, para presentar su actividad[33].

En estos casos el Poder Legislativo no está interesado en conocer su opinión o juicio sobre un asunto sino la actividad de la corporación, de tal modo que las Reales Academias, representadas por su director, se someten, en cierto sentido, al control del Parlamento, si bien con carácter exclusivamente informativo. Asimismo, esta exposición de su actividad tiene también como fin último que el legislador sea conocedor de su situación, pues en algunas de estas comparecencias los directores han expresado también sus necesidades económicas y materiales.

VI. Últimas manifestaciones de la actividad consultiva de las Reales Academias

La función consultiva desempeñada por las Reales Academias desde sus orígenes sigue siendo uno de los elementos medulares de su

---

[31] Solicitud de comparecencia del director de la Real Academia de Bellas Artes, ante la Comisión de Cultura, para que dé cuenta de la situación en la que se encuentra la Real Academia de Bellas Artes: 219/000676/000-38507, a solicitud del Grupo Parlamentario Ciudadanos.

[32] Solicitud de comparecencia de don Darío Villanueva Prieto, Director de la Real Academia Española (RAE), ante la Comisión de Cultura, para que explique la situación de la Institución: 219/000017/0000 (XII Legislatura), a solicitud del Grupo Parlamentario Ciudadanos. Esta comparecencia no llegó a celebrarse, y fue considerada caducada como consecuencia de la disolución de las Cortes. Esta iniciativa, a su vez, venía de otra presentada en la legislatura anterior que fue, igualmente caducada por la anterior disolución de las Cámaras.

[33] Comparecencia de don Elías Fereres Castiel, presidente de la Real Academia de Ingeniería, acordada por la citada comisión, para presentar su actividad: 219/000814/0000 (XII Legislatura), celebrada en la Comisión de Fomento.

actividad y pervive vigorosamente vigente. Que la ejerzan con independencia, de modo «libre y sosegado» como recoge el Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, es una garantía de su capacidad para prestar asesoramiento, con la única acotación del propio conocimiento y la búsqueda de la excelencia de sus respectivas disciplinas.

Tómese por caso el informe realizado por la Real Academia Española a petición de la vicepresidenta y ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad[34] en la que se solicitaba un estudio «sobre el buen uso del lenguaje inclusivo en nuestra Carta Magna». Informe que una vez emitido, según manifestó la propia consultante, sería presentando ante la Comisión de Igualdad del Congreso y, en su caso, ante la Comisión Constitucional[35]; por tanto, tendría como finalidad última, servir a los trabajos parlamentarios que pudieran tener que llevar a cabo en ese ámbito dichas comisiones.

A pesar de ser público y notorio que se deseaba que las conclusiones del informe fueran otras, la Real Academia, en los preliminares del mismo, puntualiza los límites del encargo recibido y las funciones que como corporación tiene encomendadas:

> Entre las tareas de la Academia relativas al buen uso del español está la de recomendar y desestimar opciones existentes en virtud de su prestigio o su desprestigio entre los hablantes escolarizados. No está, en cambio, la de impulsar, dirigir o frenar cambios lingüísticos de cualquier naturaleza. Es oportuno recordar que los cambios gramaticales o léxicos que han triunfado en la historia de nuestra lengua no han sido dirigidos desde instancias superiores, sino que han surgido espontáneamente entre los hablantes. Son estos últimos los que promueven y adoptan innovaciones lingüísticas que solo algunas veces alcanzan el éxito y se generalizan. En estos procesos de innovación y cambio la Academia se limita a ser testigo del empleo colectivo mayoritariamente refrendado por los hablantes, así como a describir estos usos en sus publicaciones.

---

[34] El informe, que fue aprobado por unanimidad por el Pleno de la Academia celebrado el 16 de enero de 2020, forma parte del documento «Informe de la Real Academia Española sobre lenguaje inclusivo y cuestiones conexas», disponible en <https://www.rae.es/sites/default/files/Informe_lenguaje_inclusivo.pdf>, consultado 10/05/2020.

[35] Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones, XII Legislatura, nº 562. Sesión de la Comisión de Igualdad de 10 de julio de 2018.

Así, pues, no se extralimita la Academia en sus funciones, y no asume otro criterio a la hora de enunciar sus conclusiones que el científico, limitándose a cuestiones «estrictamente lingüísticas» y, tras entrar a enumerar algunas de las razones que pudieron justificar el uso por parte del legislador del masculino como género inclusivo en el texto constitucional, dice que:

> Para evitar que las cuestiones estrictamente lingüísticas se aborden desde un ángulo ideológico o político, es oportuno recordar que ninguna de las opciones lingüísticas a las que se hace referencia en los párrafos precedentes es resultado del acuerdo expreso de una institución, sea política o cultural, antigua o contemporánea, española o extranjera.

Con tal afirmación vuelve, en mi opinión, a expresar con rotundidad que sus razones son puramente científicas y no pueden, ni deben, en caso alguno mezclarse con perspectivas de análisis de otra naturaleza.

De esta forma y a partir de un ejemplo reciente es posible constatar que las Reales Academias siguen ofreciendo su consejo y asesoramiento siempre que les es solicitado, y desde su independencia, objetividad y la excelencia de su conocimiento.

Además, es necesario destacar que el resultado de esta labor consultiva también es puesto a disposición de la sociedad. Pues, como señalaba Reol, «Las Academias no viven para sí mismas […]. El mundo académico no debe esperar a ser preguntado, debe emitir su opinión, difundirla y pregonarla aunque parezca que clama en el desierto». Para hacer llegar su parecer y diseminar su conocimiento las Reales Academias publican hoy, a través de sus páginas web en muchos casos y de sus diversas publicaciones (Anales, Anuarios, Memorias, etc.), no solo para dar a conocer su actividad sino, sobre todo, para garantizar que su conocimiento se distribuya a la sociedad y se divulgue este bagaje. Y los ejemplos son cuantiosos: la publicación en abierto de diccionarios, biografías y series editoriales, digitalización y puesta a disposición a través de internet de sus archivos, bibliotecas y repositorios, la relación directa con los ciudadanos a través de las redes sociales con iniciativas tan conocidas como la resolución de

consultas a través del perfil de twitter @RAEconsultas, entre otras muchas que se pudieran citar.

Alicia Bibiana Mascort, en la introducción a un reciente trabajo sobre la naturaleza jurídica de estas y del Instituto de España al que ya se ha hecho referencia anteriormente, sintetiza muy bien el presente de estas corporaciones:

> Actualmente, las Reales Academias se configuran como centros caracterizados por un doble signo, cultural y consultivo. Representan la excelencia en los diversos campos de las ciencias, las artes y las humanidades y su valor intrínseco reside, principalmente, en la categoría de sus miembros y en la estabilidad e independencia que mantienen frente a intereses económicos o políticos (Mascort, 2019:104).

Es esta doble función, o signo, cultural o científico-cultural, y consultiva, constituye una unidad indisoluble, pues el conocimiento no busca atesorarse, sino ser difundido y guiar, del mejor modo posible, la actuación de otros en cuestiones que forman parte del ámbito de acción de cada una de las Reales Academias.

VII. Algunas conclusiones

Sigue, pues, plenamente vigente aquello que se enuncia en las líneas que inauguran el Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre:

> Las Reales Academias […] han sido y siguen siendo las entidades que representan la excelencia en los diversos campos de las ciencias, las artes y las humanidades. Sus valores esenciales son, por un lado, la categoría de sus miembros, en quienes concurren los más altos méritos intelectuales y científicos, y por otro, su estabilidad e independencia frente a intereses económicos o políticos.
>
> En la época actual, tanto o más que en los siglos pasados, esos valores de excelencia e independencia justifican que las Reales Academias […] sigan siendo centros de pensamiento, de cultura y de investigación avanzada, libre y sosegada, que aporten luz sobre los complejos problemas de nuestro tiempo.

Y no solo sigue siendo claro el papel consultivo de las Reales Academias, sino que es recomendable que, aquellos que pueden solicitar su consejo, hagan uso de aquel, asumiendo así la tradición y

acúmulo de saber que atesoran estas corporaciones y aprovechándolo para un desempeño mejor y más informado de sus funciones.

Históricamente las corporaciones han prestado su consejo al Poder Legislativo en diversos asuntos, pero además es evidente que la relación entre las Reales Academias se veía propiciada por la presencia de académicos políticos, o políticos académicos si se prefiere. La doble condición de estos favorecía una constante relación entre estas instituciones, al tiempo que aseguraba un permanente diálogo entre los diversos cuerpos que hacía posible el trasvase del conocimiento y la permeabilidad de la actividad de ambos. Sin embargo, los cambios sociales y políticos, y la extracción de las élites políticas fueron desdibujando este panorama, hasta constatar, como se ha repasado en las páginas anteriores, que son pocas las ocasiones en las que el legislador ha recurrido al consejo de las Reales Academias.

Su composición, tal y como se ha expuesto, no permite que funcionen como órganos consultivos o de asesoramiento de manera continua y permanente, tampoco es esa la principal finalidad que impulsó su creación, pero resulta innegable que el consejo o conocimiento que pueden trasladar en determinados asuntos resulta determinante para ilustrar a quienes tienen el deber de legislar, especialmente, en aquellos asuntos o materias que por su dificultad intrínseca, importancia, trascendencia o impacto social exigen contar con un conocimiento excelso y profundo de todos los elementos que inciden en la realidad jurídica que ha de ser objeto de regulación.

En un escenario altamente cambiante como el actual, resulta preciso contar con el consejo de quienes atesoran en grado máximo el saber y la excelencia en su quehacer, pues de la quietud y sosiego que traslada el verdadero conocimiento pueden surgir las soluciones que precisa incorporar el legislador en la norma.

Entre las máximas sapienciales del Próximo Oriente Antiguo que se compilaron en el libro de *Proverbios*, un canto y un elogio al valor de la sabiduría, ya se enunciaba esta que sigue siendo cierta y aplicable: «Atiende al consejo y acepta la corrección, así acabarás siendo sabio» (Prov. 19:20). Pues bien, reconocer la excelencia de la sabiduría en otro y pedirle consejo no desmerece a quien lo pide, más bien lo engrandece; reconocer al sabio y acudir a él perfecciona la tarea de quien solicita consejo.

Bibliografía

Álvarez Álvarez, J. L. (2003). Promoción y defensa del Patrimonio Cultural Español según la Constitución. En A. Sánchez De La Torre, ed. *Las Reales Academias y la Constitución* (pp. 139-160). Instituto de España.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (1994). Comparecencia ante las cámaras. En *Enciclopedia Jurídica Básica*, Vol. I ABA-COR (pp. 1162-1164). Civitas.

Cabrera Rodríguez, J. (2014). El derecho fundamental a la libertad de investigación científica (art. 20.1.B CE) como principio organizativo: el caso de las Reales Academias. *Revista de Administración Pública*. 193 (enero-abril), pp. 127-162.

Calvo-Sotelo, J. (1992). Instituto de España. En VV. AA., *Las Reales Academias del Instituto de España* (pp. 19-49). Consorcio para la Organización de Madrid Capital Europea de la Cultura y Alianza Editorial.

Cordero Torres, J. M. (1971). El régimen de las Reales Academias (con especial referencia a la de Ciencias Morales y Políticas). *Revista de administración pública*. 66, pp. 35-56.

De Miguel Sánchez, N. (1999). *Las Academias y su configuración jurídica*. Cedecs Editorial.

De Diego García, E. (2009). *1857-2007: La Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Cultura y política en la España contemporánea*. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Del Campo Urbano, S. (1991). La función social de las Academias. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 68, pp. 173-182.

Del Prado Higuera, C. (2012). *El todo Madrid. La Corte, la nobleza y sus espacios de sociabilidad en el siglo XIX*. Fundación Universitaria Española.

Domínguez Nafría, J. C. (2018). *Los juristas en el poder: los Presidentes de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (1836-1936)*. Dykinson.

Eiroa Escalada, J. (2017). El protocolo en las Reales Academias. El caso de la Real Academia de Córdoba. *Estudios Institucionales*. IV (7), pp. 71-90.

Gallardo, B. J. (1838). *Adiciones y refundición de algunos títulos y artículos del Proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, propuestas motivadas por el diputado B. J. Gallardo, Bibliotecario de Cortes*. Imprenta de D. M. Calero.

Gandarias Alonso De Celis, S. (1999). *El Archivo del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados.

García-Trevijano Garnica, E. (1994). La función consultiva de las Administraciones Públicas, con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas. *Revista de Administración Pública*. 133. (Enero-Abril), pp. 129-153.

Gil González, F. (2013). La Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y las formas de sociabilidad corporativa en los siglos XVIII y XIX. *Revista de Derecho UNED*. 12, pp. 449-467.

Granado Hijelmo, I. (2007). Concepto u naturaleza jurídica de la Administración Consultiva. En J. F. Alenza García, y J. A. Razquin Lizárraga, (dirs)., *Organización y procedimientos administrativos. Libro homenaje al profesor Francisco González Navarro* (pp. 275-301). Gobierno de Navarra y Thompson Aranzadi.

Mascort Guich, A. B. (2019). Naturaleza jurídica del Instituto de España y las Reales Academias. *Revista Española de Control Externo*. XXI (61, enero), pp. 103-120.

Nava Rodríguez, M. T. (1987). La Real Academia de la Historia como modelo de unión formal entre el Estado y la cultura (1735-1792). *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, 8, pp. 127-155.

Oliver Araujo, J. (1997). El Consejo de Estado y los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 98 (octubre-diciembre), pp. 25-58.

Pau, A. (2009). *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

Pendás, B. (2020), ed., *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI.* Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y Boletín Oficial del Estado. *s.v*. 'Real Academia de Ciencias Morales y Políticas', pp. 1.023-1.025; 'Reales Academias', pp. 1.026-1.029.

Pérez Samper, M.ª Á. (2001). Espacios y prácticas de sociabilidad en el siglo XVIII: tertulias, refrescos y cafés de Barcelona. *Cuadernos de Historia Moderna,* 26, pp. 11-55.

Sánchez de La Torre, Á. ed. (2003). *Las Reales Academias y la Constitución*. Instituto de España.

SÁnchez Ron, J. M. (2013). Academia y poder: una historia compleja, texto leído en el acto *La lengua y la palabra: trescientos años de la Real Academia Española*. Fundación BBVA, 25 de noviembre de 2013. <https://www.rae.es/sites/default/files/Academia_y_poder._Sanchez_Ron.pdf>, [consultado: 11-02-2020].

Reol Tejada, J. M. La Real Academia Nacional de Farmacia: misión y objetivos. Una reflexión general sobre las Academias. [consultado: 14/02/2020].

Roldán Martín, Á. M. (1998). La función consultiva de relevancia constitucional. En E. Álvarez Conde, ed., *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978* (pp. 477-493). INAP.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 395-422
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1570

EL *AGENDA SETTING* LEGISLATIVO ESPAÑOL ENTRE 1979 Y 2015

THE LEGISLATIVE AGENDA SETTING IN SPAIN FROM 1979 TO 2015

Manuel Sánchez de Dios
Catedrático de Ciencia Política
Universidad Complutense de Madrid
https://orcid.org/0000-0003-4381-6504

Fecha de recepción del artículo: diciembre 2020
Fecha de aceptación y versión final: abril: 2021

RESUMEN

En este artículo se analiza la producción legislativa de las Cortes Generales en diez legislaturas desde el enfoque del «agenda setting». Se consideran las dimensiones institucional y partidista en la producción legislativa. Se estudia el desarrollo de la agenda legislativa considerando la iniciativa legislativa según tipo de ley y actor, la actividad en las comisiones y en el Senado. Se comprueba que ha habido una gran renovación legislativa en el periodo, aunque en términos comparados el número de iniciativas legislativas no es muy elevado. El gobierno es la principal agenda setter mediante los proyectos de ley y decretos-leyes. Los partidos de la oposición utilizan su capacidad de iniciativa en su estrategia opositora. Los partidos nacionalistas consiguen actuar como veto players con los gobiernos minoritarios gracias a su posición central en la dimensión izquierda-derecha.

Palabras clave: agenda setting, leyes, decretos-leyes, comisiones legislativas, Senado, grupos parlamentarios, producción legislativa, renovación legislativa.

ABSTRACT

This article analyzes the legislative production of the Cortes Generales in ten legislatures from the approach of the "agenda setting" by considering the institutional and partisan dimensions. It is studied the development of the legislative agenda paying attention to origin of bills by type and actor, the activity in committee and in the Senate. It is observed a great legislative

renewal in the period, although the number of proposals is not very high in comparative terms. The government is the main agenda setter through bills and decree-laws. The minority parties use their initiative capacity as a resource of their opposition strategy. Nationalist parties manage to be veto players with minority governments thanks to their central position in the left-right dimension.

Keywords: agenda setting, law, decree-law, parliamentary committees, Senate, parliamentary parties, legislative production, legislative renewal.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN II. LAS DIMENSIONES DEL «ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA» EN EL CASO ESPAÑOL. III. EL DESARROLLO DE LA AGENDA LEGISLATIVA EN LAS CORTES GENERALES. *1. Las características de la producción legislativa. 2. El establecimiento de la agenda según iniciativa y según grupo. 3. La actividad legislativa de las comisiones parlamentarias. 4. La actividad legislativa del Senado.* IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA

I. Introducción

Las leyes son el producto más genuino de los parlamentos de las democracias y sirven para organizar la convivencia en un Estado de Derecho; son instituciones que conforman las reglas de juego del sistema político. Su debate es público y sigue un procedimiento que permite la incorporación de diferentes puntos de vista; se aprueban por el voto de la mayoría. Pero las leyes dependen de las transformaciones que se dan en las fuerzas políticas y de los cambios de gobierno, por ello son modificadas para dar respuesta a los problemas en función de los cambios en la representación política. La renovación regular de los parlamentos democráticos permite el acceso al ámbito de la decisión legislativa de nuevos agentes interesados en modificar el *statu quo* legislativo en defensa de sus intereses.

Este trabajo tiene por objeto analizar la producción legislativa en las Cortes Generales en casi cuarenta años, en una perspectiva dinámica, con el objetivo de identificar las características del modelo legislativo español. Para ello se plantean diversas preguntas: ¿cómo ha sido la renovación de la legislación española? ¿en qué momento ha sido más relevante? ¿en qué campos de la acción política? ¿por qué procedimientos? ¿quién la ha impulsado en cada momento? ¿cómo ha actuado la oposición? ¿han sido influyentes los partidos minoritarios?

Para analizar la producción legislativa de las Cortes Generales españolas en estos términos se toma el enfoque del nuevo institucionalismo (Sánchez de Dios, 2017) y, más precisamente, la perspectiva del *agenda setting*, o «establecimiento de la agencia». Este parte de la premisa de que quien establece la agenda legislativa (el *agenda setter*) hace una propuesta sobre una política y la pone en competición contra otra(s) alternativa(s) en una votación de apoyo o rechazo. Se trata, en definitiva, de saber quién tiene el control de la agenda legislativa y cómo lo ejerce.

En el estudio del modelo de producción legislativa de un país desde la perspectiva del establecimiento de la agencia hay que considerar dos dimensiones básicas: la institucional y la partidista. Esta última parte de la configuración del tipo de gobierno de partido existente y requiere, a su vez, precisar dos aspectos diferenciados. Uno es el de cohesión y disciplina partidista y otro es el de la capacidad

de influencia política de los partidos por la posición ideológico-programática que adopten (Doering, 1995, Tsebelis y Rasch, 2011).

La dimensión institucional se basa en la estructura del procedimiento legislativo, en el que juegan un papel muy relevante las normas, tanto constitucionales como parlamentarias. De hecho, los resultados legislativos varían mucho dependiendo de la capacidad que el Ejecutivo tenga para influir en ellos (Rasch, 2014:462). En esta dimensión es relevante identificar los tipos de leyes, la existencia de comisiones legislativas, su composición, la manera en que están configuradas sus relaciones con el pleno y la existencia de bicameralismo, ya que las segundas cámaras pueden tener capacidad de veto.

El *agenda setter* opera de distinta forma según el tipo de gobierno de partido, es decir, según haya gobiernos mayoritarios, de coalición o minoritarios. Entonces la cohesión de los grupos parlamentarios cobra mucha importancia. En un parlamento donde existe una mayoría cohesionada (y disciplinada) las minorías tienen las manos atadas desde la perspectiva legislativa. En los gobiernos de coalición las interacciones en la mayoría parlamentaria, es decir en el *inter-party mode* en términos de King (1976:231), es lo más relevante para la producción de leyes. Empero, la situación es muy diferente con los gobiernos minoritarios; estos pueden enfrentar una oposición bien estructurada con gran capacidad de influencia o por el contrario fragmentada.

Cuando es preciso formar coaliciones legislativas, como es el caso de los gobiernos minoritarios (y en el régimen presidencial), la dimensión «posicional» es fundamental. Esta se refiere al espacio político en el que operan los partidos, sea este el eje izquierda-derecha u otros ejes. Aquí el poder de agenda viene determinado por ser un «jugador con veto», es decir, ser un agente necesario para cambiar el *statu quo* de las decisiones políticas y/o por tener una posición central en el espacio político de los partidos (Rasch 2014:456). El estudio de esta dimensión lleva necesariamente a considerar la estrategia legislativa de los partidos.

II. Las dimensiones del «establecimiento de la agenda» en el caso español

A) Una determinante institucional del caso español es el hecho de que el sistema legislativo está sometido a una forma de gobierno

multinivel. Hay que tener en cuenta, por un lado, que España es un país integrado en la Unión Europea, a la que ha delegado competencia legislativa. Por otro lado, tiene un sistema federalizado en el que las comunidades autónomas tienen capacidad legislativa, por lo que hay una distribución del poder a nivel territorial que limita la competencia legislativa de las Cortes Generales.

La principal variable de la dimensión institucional es la existencia de un régimen parlamentario, en el que la creación y supervivencia del Gobierno depende del apoyo del voto mayoritario de los diputados. El Gobierno es, así, el jugador clave en el proceso legislativo, ya que es el que habitualmente controla a la mayoría y al Pleno de la Cámara que aprueba las leyes.

De acuerdo con la Constitución española, el Gobierno tiene la iniciativa legislativa junto al Congreso, al Senado, a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas y a los propios ciudadanos. Pero las circunstancias y condiciones en las que todos esos actores pueden ejercerla varían sustancialmente, dándose una hegemonía del Gobierno sobre las Cámaras y del Congreso sobre el Senado (Guerrero, 2004:156).

Más precisamente, la iniciativa del Gobierno a través de los proyectos de ley se puede ejercer en todas las materias, mientras que las proposiciones de ley, que es como se denomina a las iniciativas de todos los demás actores, tienen ciertas limitaciones, pues no pueden versar sobre los Presupuestos Generales del Estado y requieren la conformidad del Gobierno para su tramitación si implican aumento de créditos o disminución de los ingresos. Hay, además, otros aspectos del procedimiento legislativo que refuerzan la posición del Ejecutivo. Así, los proyectos de ley no precisan del debate de toma en consideración, el Gobierno puede reclamar el procedimiento de urgencia o solicitar sesiones extraordinarias en cualquier momento de la tramitación de las normas, y también puede rechazar cualquier proposición de ley o enmienda que considere contraria a una delegación legislativa en vigor. La oposición a la tramitación de proposiciones de ley es un recurso bastante utilizado por los gobiernos minoritarios, al que recurren como técnica obstruccionista (Ribeiro et al. 2019: 173).

En el Congreso pueden presentar una proposición de ley un diputado con la firma de otros catorce, o un grupo parlamentario con

la sola firma de su portavoz. En el Senado pueden hacerlo veinticinco senadores o un grupo parlamentario. Las comunidades autónomas pueden ejercer la iniciativa legislativa por una doble vía, bien solicitando del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o bien remitiendo una proposición de ley al Congreso de los Diputados. Finalmente, la iniciativa popular requiere el apoyo de no menos de 500 000 firmas acreditadas y está sujeta a muchas limitaciones reguladas por la Ley 3/l984, de 26 de marzo. No se puede ejercer en materias esenciales, tales como derechos y libertades, estructura orgánica y territorial del Estado, régimen electoral, reforma constitucional, etc.

El modelo legislativo español se caracteriza por una gran variedad de leyes. Las leyes ordinarias se aprueban por mayoría simple y siguen el procedimiento legislativo común. Las de reforma constitucional requieren de alto grado de consenso y su procedimiento exige convocatoria de elecciones y referéndum si se quieren modificar cuestiones substanciales del sistema político. En este caso el poder de veto de los actores que se genera en la dimensión posicional es muy importante. También hay leyes orgánicas que son necesarias para regular las instituciones centrales del sistema y su aprobación requiere el voto de la mayoría absoluta en el Congreso. Es decir, su aprobación predetermina también un elevado nivel de consenso parlamentario.

Además, el Gobierno tiene atribuida capacidad legislativa. Por un lado, mediante decreto legislativo con el que se concede al Gobierno capacidad legislativa delegada por las Cortes. La delegación puede tener el objetivo de desarrollar textos articulados a partir de una ley de bases, o de refundir varios textos legales. Por otro lado, el Gobierno puede dictar decretos-leyes en caso de extraordinaria y urgente necesidad, pero con las limitaciones de que no regulen el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos y libertades de los ciudadanos, el régimen de las comunidades autónomas ni el derecho electoral general. Son normas provisionales hasta no ser convalidados en el Congreso, pudiendo ser tramitados posteriormente como proyectos de ley, lo que permite introducir enmiendas. Con estos últimos, el Gobierno consigue introducir de manera inmediata en la agenda legislativa del momento las cuestiones que le interesan.

También es destacable la existencia de procedimientos de urgencia y lectura única que, como señalan Molas y Pitarch (1987:164),

son un recurso para incrementar la velocidad del proceso legislativo. El procedimiento de urgencia es propuesto por el Gobierno, dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados y supone que todos los plazos de la tramitación se reducen a la mitad, incluida la tramitación en el Senado. El procedimiento de lectura única es todavía más abreviado. Lo decide el Pleno del Congreso y se somete el texto a una sola votación y no se admiten enmiendas. Debido a las restricciones de las facultades legislativas de los parlamentarios, se considera que el recurso a estos procedimientos debe limitarse a propuestas legislativas urgentes de contenido claro o completamente consensuadas (Santaolalla, 1984:247; Guerrero, 2004:178).

Las comisiones juegan un papel muy importante en el procedimiento legislativo común español, pues tienen que elaborar un dictamen sobre cada proyecto legislativo que se remite al Pleno para la votación final. Fueron establecidas en la Constitución bajo inspiración del modelo italiano, y están reguladas en los reglamentos, donde se distingue a las comisiones permanentes legislativas del resto. Sus miembros se distribuyen entre los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica. Las comisiones pueden tener capacidad legislativa plena delegada por el Pleno. Una característica de las comisiones es la creación en su seno de una ponencia, que es la que realiza el trabajo de analizar los proyectos legislativos aceptando y rechazando enmiendas. Su reducido tamaño y su carácter informal y discreto facilita la negociación del contenido de las normas y la aceptación de las propuestas del *agenda setter* (Guerrero 2004:142).

Finalmente, un rasgo estructural del modelo español es el bicameralismo. El Senado tiene iniciativa legislativa y, lo que es más importante, debe deliberar sobre los proyectos legislativos aprobados en el Congreso, pudiendo introducir enmiendas o vetarlos. Ahora bien, en caso de conflicto legislativo entre ambas Cámaras, el Congreso tiene la última palabra de acuerdo con la Constitución. Las enmiendas solo prosperan si el Congreso las acepta por mayoría simple; el Congreso puede levantar el veto por mayoría absoluta, o simple pasados dos meses. La mayoría absoluta se requiere para levantar un veto o aceptar las enmiendas a una ley orgánica. Como la Constitución establece que el Gobierno tiene que presentar los proyectos de ley en el Congreso y, además, que los decretos-leyes

solo se convalidan en el Congreso, se considera al Senado como una «Cámara de segunda lectura». El Senado español se ha valorado con 0,0918 puntos en el índice de Heller and Branduse (2014), en el que un punto indica que la Cámara Alta tiene la misma competencia legislativa que la baja.

B) En la dimensión partidista destaca el hecho de que los grupos parlamentarios, en los que se integran los diputados y senadores, están configurados como los actores principales de las Cortes por la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. Así, los grupos forman la Junta de Portavoces, que es el consejo de representantes o portavoces de los partidos, y tiene que ser oída cuando se forman las comisiones parlamentarias. Se consideran actores unificados, es decir, cohesionados y disciplinados, con una sola voz, de tal forma que el voto de un representante vale exactamente el número de miembros de su grupo (voto ponderado). En la práctica legislativa, solo si un grupo apoya una proposición de ley, esta se debatirá. Además, todas las enmiendas a los proyectos legislativos deben ser firmadas por el portavoz del grupo parlamentario.

La formación de un grupo en el Congreso requiere contar con al menos 15 diputados, o al menos 5 cuando el grupo hubiera alcanzado el 15% de los votos en las circunscripciones en las que hubiera presentado candidaturas, o el 5% a nivel nacional. Se permite el préstamo de diputados para conformar los mínimos. La segunda regla es la que permitió formar grupos a los partidos nacionalistas Convergència i Unió (CiU) y Partido Nacionalista Vasco (PNV), a Izquierda Unida (IU) y a Unión Progreso y Democracia (UPyD). En el Senado son precisos 10 senadores para formar grupos y se pueden formar grupos territoriales con 3 senadores. El resultado de esta composición ha sido un sistema de pocos grupos fuertemente centralizados y disciplinados, con lo que ha sido posible conseguir mayorías estables, aunque en realidad la disciplina se basa en el poder que tienen los dirigentes para decidir sobre las listas electorales (Sánchez de Dios, 1999).

C) Finalmente, en la dimensión partidista también hay que tener en cuenta los tipos de gobierno de partido que se han sucedido, las alternancias en el gobierno y la estrategia legislativa desarrollada por los grupos de la oposición parlamentaria. Todo ello a partir de

la dinámica de la competición entre los partidos en función de su posición ideológica en el eje izquierda-derecha.

España es uno de los pocos casos en que siempre ha habido gobiernos de un solo partido en los casi cuarenta años considerados (Muller y Strom, 2000:2). El primer gobierno de coalición se formó en 2019, pero su actividad legislativa no se estudia en este trabajo. El sistema de partidos español en estas diez legislaturas se ha caracterizado por tener un multipartidismo moderado con dos partidos que se alternan en el gobierno, unas veces con gobiernos mayoritarios y otras con minoritarios (Hernández y Laiz, 2017). Estos últimos han descansado habitualmente en el apoyo parlamentario de los pequeños partidos nacionalistas vascos y catalanes (Ajenjo, 2015; Field 2016), incluso con coaliciones legislativas permanentes (Robles, 2000). Los gobiernos minoritarios han reforzado el poder institucional del Congreso (Ribeiro et al, 2019:185).

De una forma más concreta, se puede señalar que la I Legislatura tuvo un gobierno minoritario de la Unión de Centro Democrático (UCD), en la II se produjo la primera alternancia entre partidos formándose un gobierno de mayoría absoluta del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) que se repitió en la III Legislatura. En la IV se produjo una mayoría simple del mismo partido y en la V un gobierno minoritario del PSOE. En la VI hubo alternancia en el poder formándose un gobierno minoritario del Partido Popular (PP). En la VII se produjo un gobierno de mayoría absoluta del mismo partido. En la VIII hubo de nuevo alternancia, dando lugar a un gobierno minoritario del PSOE que se mantuvo en la IX Legislatura. Finalmente, en la X hubo nueva alternancia formándose un gobierno con mayoría absoluta del PP.

En el Senado, en siete de las diez legislaturas hubo coincidencia entre el grupo parlamentario dominante del Senado y el partido con mayoría en el Congreso que, por ello, tenía el control del Gobierno. Tres gobiernos socialistas minoritarios de la V, VII y IX legislaturas encontraron una mayoría relativa en el Senado dominada por el principal partido de la oposición, el Partido Popular.

La localización de los partidos españoles en el espacio ideológico es conocida a través de las encuestas que realiza periódicamente el CIS, en las que los votantes sitúan a los partidos. En ellas se puede

ver que la localización espacial varía con los años. Considerando diversos barómetros a lo largo de las diez legislaturas en los que se ofrecen datos (números 1545, 1845, 2059, 2387, 2640, 2909 y 3134), resulta el siguiente posicionamiento promedio de los partidos en el eje izquierda (1) –derecha (10): Alianza Popular-Partido Popular (AP-PP) 8,2; Partido Demócrata Popular PDP 7,2; CiU 6,2; PNV 5,8; Coalición Canaria (CC) 5,7; Centro Democrático y Social (CDS) 5,6; PSOE 4,3; Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) 3,1; Partido Comunista de España-Izquierda Unida (PCE-IU) 2,3. De donde se deduce que la posición central del arco ha estado ocupada por los pequeños partidos CiU, PNV, CC y CDS (el último barómetro considerado no incluye UPyD).

III. El desarrollo de la agenda legislativa en las Cortes Generales

1. Las características de la producción legislativa

Como punto de partida podemos considerar la renovación normativa habida en el periodo para entender el desarrollo de la agenda legislativa. En las diez legislaturas se han producido 2230 leyes (incluyendo los decretos-leyes), con una producción media de 30,5 leyes por cada periodo de sesiones (tabla 1). La mayor renovación legislativa tuvo lugar en la I Legislatura, que fue el momento en que se precisaba transformar la vieja estructura regulativa de la dictadura.

La II Legislatura también tuvo una elevada cantidad de leyes por periodo de sesiones. Esto se explica, por un lado, por la necesidad de continuar con la modificación de la legislación del régimen autoritario y, por otro, por la alternancia en el poder y la llegada al gobierno del PSOE con un nuevo programa de gobierno. Las III y IV legislaturas fueron el momento de menor renovación legislativa, si bien hay que tener en cuenta que el proceso de descentralización regional estaba en marcha y una gran parte de las nuevas leyes se debían generar en el ámbito regional (Subirats, 1998: 167).

La renovación legislativa por periodo de sesiones aumentó en la V y VI Legislaturas, si bien la V fue la legislatura más corta. La VI Legislatura ha sido la segunda de mayor producción legislativa por número de leyes adoptadas. Este es otro caso en el que la reno-

vación legislativa se explica en gran medida por una alternancia en el gobierno.

En suma, el análisis de la producción legislativa en términos agregados permite afirmar que en las Cortes han llevado a cabo una importante actividad legislativa que se ha mantenido a lo largo del tiempo (Sánchez de Dios, 2005:236). La producción de leyes ha sido mayor con las legislaturas de alternancia, y ha sido más elevada con los gobiernos minoritarios más débiles que han dado paso a la alternancia (I y V Legislaturas). En estas las minorías opositoras de centro han ejercido de *agenda setters* mediante la participación en las coaliciones legislativas, disfrutando de gran influencia.

Tabla 1: La producción legislativa de las Cortes 1979- 2016

	I	**II**	**III**	**IV**	**V**	**VI**	**VII**	**VIII**	**IX**	**X**
Constitucional	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-
Orgánica	38	40	18	24	38	40	41	33	26	41
Ordinaria	231	170	103	110	109	179	151	134	114	128
Decreto-Leg.	5	7	12	6	5	2	12	5	3	11
Decreto-ley	72	40	20	30	40	85	42	51	56	76
*P. Sesiones**	*44,7*	*31*	*21,6*	*20,4*	*36,6*	*35,9*	*29,9*	*27,3*	*27,1*	*30,1*

* P. Sesiones: Total por periodo de sesiones; Fuente: www.congreso.es

Si consideramos la renovación por tipo de ley vemos que entre las leyes producidas en las diez legislaturas hubo dos reformas constitucionales en la IV y IX Legislaturas. Ninguna de ellas estuvo dirigida a cambiar aspectos esenciales de la Constitución, por lo que bastó su aprobación por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, siguiendo el llamado «procedimiento común». Las reformas fueron a iniciativa de los grupos parlamentarios, se tramitaron en lectura única y por el procedimiento de urgencia. Es decir, fueron consensuadas con un gran apoyo parlamentario.

En una perspectiva comparada se puede afirmar que el caso español difiere de los países de nuestro entorno, donde es relativamente frecuente introducir reformas en las constituciones, por ejemplo 10 reformas constitucionales en la legislatura entre 2002-2007 en Francia, o cuatro en Italia en la legislatura 2008-2013. Quizá esto se deba a la naturaleza simbólica de la Constitución de 1978 y por las dificultades que presenta su reforma que, a pesar de ser una Constitución altamente

normativa, es bastante rígida en la iniciativa y proceso de reforma para modificar los llamados «aspectos esenciales» del sistema.

En el sistema legislativo español son muy importantes las leyes orgánicas. Así, en las diez legislaturas se produjeron 340 leyes de este tipo y, al igual que en Francia, de donde procede esta institución, han jugado un papel muy importante en la estructuración del sistema institucional, por lo que fueron numéricamente importantes en las dos primeras legislaturas. Posteriormente, lo han sido para configurar la distribución territorial del poder, pues son la vía de aprobación y reforma de los Estatutos de autonomía. Es relevante el hecho de que en la VII y X Legislaturas, con gobiernos mayoritarios del PP, hubo un elevado número de leyes orgánicas. Esto pone en evidencia la importancia de las mayorías para introducir reformas institucionales estructurales de acuerdo con los programas de gobierno.

En las diez legislaturas se aprobaron 68 decretos legislativos. Se han utilizado más que en Francia, de donde procede la institución, pero mucho menos que en Italia donde, por ejemplo, se aprobaron 244 decretos legislativos entre 2008-2013. Los decretos legislativos se utilizaron inicialmente en la II Legislatura para trasponer directivas europeas. Posteriormente se han convertido en un mecanismo de racionalización y reorganización legislativa a través del que se producen principalmente textos refundidos.

En el periodo se presentaron 514 decretos-leyes, de los que únicamente dos no fueron convalidados. El 24% de ellos fueron tramitados como proyectos de ley. Aunque no alcanzan el nivel de trascendencia que en Italia, la relevancia cuantitativa de los decretos-leyes demuestra que es un recurso clave del Gobierno como *agenda setter,* que los utiliza de forma precisa. Su importancia ha sido mayor con los gobiernos minoritarios y han sido utilizados más por los gobiernos de centro-derecha que por los de centro izquierda; también son más relevantes en las legislaturas postalternancia, sin duda para facilitar la aplicación de los nuevos programas electorales. Su elevado uso muestra que no se ajustan al estricto criterio de urgencia con el que fueron concebidos.

Por último, en la renovación legislativa podemos considerar el recurso a procedimientos especiales. En el conjunto de las legislaturas se han tramitado por el procedimiento de urgencia casi el 10,5% de los

proyectos y proposiciones de ley y el 21% de las leyes aprobadas. Se han tramitado más iniciativas legislativas por la vía de urgencia en las últimas legislaturas que en las primeras. Esto quiere decir que es un procedimiento que ha tardado un tiempo en desarrollarse en plenitud. Han sido en las legislaturas VII y X, en que el PP contaba con mayoría absoluta, cuando se han tramitado de urgencia más iniciativas (15,8%), y también es entonces cuando más leyes han sido aprobadas (el 35%).

Son, sobre todo, los proyectos de ley los que se tramitan de urgencia (un 24,4%), entre los cuales una parte importante derivan de decretos-leyes. El 89% de estos son aprobados, lo que evidencia un alto grado de efectividad del procedimiento. Este procedimiento se utiliza más y tiene más efectividad en las legislaturas dominadas por PP que en las dominadas por PSOE.

Algo más del 9% de las iniciativas se han tramitado en lectura única en las diez legislaturas, y algo menos de esa cifra son las leyes aprobadas. Este procedimiento tiene una tasa de eficacia del 100%, es decir, se utiliza para aprobar leyes directamente. Por esta vía se tramitan mayoritariamente proyectos de ley. A diferencia de lo que pasa con el procedimiento de urgencia, la lectura única se ha utilizado más en las primeras legislaturas socialistas, lo que se puede interpretar como que en ellas se daba una actividad parlamentaria más consensuada.

Aproximadamente el 4% de las iniciativas legislativas ha seguido los dos procedimientos al mismo tiempo, urgencia y lectura única, utilizándose tanto por gobiernos del PSOE como del Partido Popular.

Tabla 2: Leyes tramitadas y aprobadas en procedimiento de urgencia y lectura única (1979-2016)

	I	**II**	**III**	**IV**	**V**	**VI**	**VII**	**VIII**	**IX**	**X**
P. Urgencia	56	29	6	37	39	54	65	35	39	63
- Aprobado	*41*	*27*	*5*	*28*	*37*	*50*	*64*	*31*	*28*	*60*
Lectura Única	1	22	15	35	19	26	17	11	7	13
- Aprobado	*1*	*20*	*14*	*30*	*19*	*25*	*17*	*10*	*7*	*13*

Fuente: www.congreso.es

2. El establecimiento de la agenda según iniciativa y según grupo

Al analizar el establecimiento de la agenda según iniciativa podemos valorar la capacidad de iniciativa del Gobierno y su mayo-

ría, así como la de los partidos de oposición. Esta última se puede analizar con más precisión al estudiar las iniciativas de cada grupo. En este caso podremos comprobar el peso real que tiene la dimensión posicional de los partidos en las Cortes Generales.

En las diez legislaturas se han presentado 4361 iniciativas legislativas, de ellas 2345 corresponden a proposiciones de ley y 1777 a proyectos de ley (tabla 3). El promedio de 430 iniciativas por legislatura es una cantidad muy pequeña comparada con la de otros países como Francia e Italia, donde se presentan varios miles. La desproporción es mayor en las proposiciones de ley que en los proyectos de ley. Además, se han presentado 512 decretos-leyes (cuadro 1) de los cuales 123 se tramitaron como proyectos de ley.

Que el 46 % de las iniciativas procedan del Gobierno en forma de proyectos de ley es algo que cabe resaltar, pues en Francia e Italia raramente llegan al 20%, si bien en otros países como el Reino Unido (Kelso, 2009) o países nórdicos (Damgaard, 1992) la mayor parte de las iniciativas proceden del Ejecutivo. Es decir, España ocupa una situación intermedia, pero hay que considerar que el Ejecutivo dispone de los decretos- leyes, que tienen una gran importancia en el sistema legislativo, pues el 23% de las leyes proceden de ellos. Todo esto da una clara preeminencia política al Ejecutivo y refuerza su posición institucional (Heywood, 1998; Biezen and Hopkin, 2007). Según J. Capo (1990: 45) la cultura de la élite parlamentaria española está basada en una fuerte dependencia de la legislación del Ejecutivo, al que se considera la principal *agenda setter*. De hecho, el 88,3% de las leyes del periodo considerado se deben a la iniciativa del Ejecutivo.

Los proyectos de ley han ido perdiendo importancia en el conjunto de las iniciativas presentadas en la secuencia temporal. Estos eran en torno a 62% de las iniciativas en las dos primeras legislaturas y han pasado al 30% en las dos últimas legislaturas. Han tenido más peso con los gobiernos mayoritarios en general y, en particular, con los del PSOE. Sin embargo, estos siempre han tenido un gran éxito, pues más del 85 % de ellos acaban aprobados. Esta proporción ha sido mayor con los gobiernos mayoritarios, particularmente del PP.

Cerca del 89% de los proyectos de ley son modificados. Esta cantidad es comparativamente menor con los gobiernos socialistas que con los del PP. Es significativo que el partido de la mayoría en

los gobiernos del PP tiende a modificar en un porcentaje importante los proyectos de ley. En esto se detecta un grado de mayor interacción gobierno-mayoría (es decir intrapartido) en el seno del PP que en el PSOE, donde la cohesión y el seguidismo del Ejecutivo son mayores.

Del total de las proposiciones de ley presentadas en las diez legislaturas, más del 11% fueron aprobadas. Siendo esta una cantidad pequeña, sin embargo, es bastante mayor que la que se da en Francia o Italia. Más del 90% de las proposiciones de ley tiene su origen en los grupos parlamentarios, aunque un 9% proceden de las CC.AA. (entre ellas se contabilizan las propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía). El número de proposiciones de ley presentadas debidas a la iniciativa popular ha ido adquiriendo importancia con el tiempo, a pesar de las dificultades para su presentación, de tal manera que se ha llegado a aprobar una ley promovida por esta vía en la X Legislatura.

El número de proposiciones de ley que se presentan se ha incrementado con el paso del tiempo. En general, hay más proposiciones de ley con los gobiernos minoritarios, en los que, evidentemente, los partidos de oposición tienen más posibilidades de influir, particularmente los que integran las coaliciones legislativas. El éxito de las proposiciones de ley fue más elevado en las dos primeras legislaturas que posteriormente, lógicamente debido a la situación de mayor consenso en la etapa legislativa inicial de la transición democrática. También ha sido mucho mayor en las legislaturas con gobiernos minoritarios que mayoritarios, siendo especialmente bajo (5%) con las mayorías absolutas del PP.

Tabla 3: Proyectos y proposiciones de ley entre 1979 y 2016

	I	**II**	**III**	**IV**	**V**	**VI**	**VII**	**VIII**	**IX**	**X**
Proyectos de ley	347	209	125	137	130	192	175	152	147	163
- Aprobados	*236*	*190*	*108*	*109*	*112*	*172*	*173*	*140*	*120*	*160*
Proposiciones de ley	216	128	160	180	162	328	369	235	330	237
- Aprobados	*42*	*20*	*13*	*26*	*35*	*48*	*19*	*27*	*21*	*9*

Fuente: www.congreso.es

Si nos centramos en los datos sobre las iniciativas de los grupos parlamentarios (tabla 4), se puede observar que estos presentaron en el periodo considerado 2128 proposiciones de ley y solo el 8,4% de estas fueron tramitadas y aprobadas. Los grupos han incrementado la

presentación de proposiciones de ley con el tiempo, pero se ha dado una reducción de la proporción que son aprobadas, pues alcanzaron más del 17% en la I Legislatura y son solo el 2,8% en la IX.

Al analizar las iniciativas de los grupos parlamentarios hay que tener en cuenta varios indicadores que se utilizan en las explicaciones. La fuerza de oposición es el porcentaje de diputados en el conjunto de los grupos de la oposición; la tasa de iniciativa del grupo es el porcentaje de proposiciones de ley presentadas por el grupo sobre el total; la tasa de éxito es el porcentaje de proposiciones de ley del grupo aprobadas sobre el total de las aprobadas; finalmente, la tasa de eficacia es el porcentaje de proposiciones de ley aprobadas entre las presentadas por el grupo

Cuando se estudian las iniciativas de cada grupo se puede identificar la estrategia general del grupo, en particular su estrategia opositora. Al comparar la actividad de los dos principales partidos cuando están en la oposición, se observa que, en general, el PP ha sido más activo con las proposiciones de ley que el PSOE. En las primeras cuatro legislaturas socialistas el PP presentó más del 40% de las iniciativas, mientras que el PSOE nunca alcanzó ese porcentaje, salvo en la primera legislatura.

Hay una gran diferencia entre el número de proposiciones de ley que ha presentado el PSOE cuando estaba en la oposición con respecto a las que presenta cuando ha sido partido de gobierno, que son muy pocas. Empero, este no es el caso del PP que, aunque hay diferencia entre el número de las unas y las otras, tiende a ser muy activo también en las legislaturas en que es partido de gobierno. En esto se ve una vez más que la interacción entre los gobiernos del PP con su mayoría tiene un ámbito bien definido en actividad parlamentaria. Dicho en otros términos, el grupo parlamentario del PP es activo como *agenda setter* cuando el partido está en el gobierno.

Aunque la estrategia oposicional del PSOE siempre fue competitiva con los gobiernos de centro-derecha, su tasa de iniciativa legislativa estuvo siempre muy por debajo de su fuerza de oposición, prácticamente la mitad. La cantidad de sus proposiciones de ley aprobadas es baja cuando es partido de oposición; sin embargo, este grupo consigue que un cierto número de ellas sean aceptadas, con una tasa de éxito del 40%, por lo que se puede decir que ha acabado logrando

cierta influencia legislativa en tal situación. Cuando ha sido partido de gobierno, el grupo socialista ha presentado un pequeño porcentaje de las proposiciones de ley, el 4,3%, con una tasa de eficacia del 60%.

El PP también ha seguido una estrategia competitiva, que se hizo más competitiva en las legislaturas previas a conseguir la alternancia, dado que el número de sus proposiciones de ley se elevó en esos momentos, tratando de operar como un *agenda setter*. El PP tuvo una tasa de iniciativa mayor en las primeras legislaturas socialistas, aunque su porcentaje nunca alcanzó el de su fuerza de oposición. Tampoco son muchas las iniciativas del PP que se han aprobado siendo partido de oposición, cuya tasa de éxito es del 25%, aunque en las legislaturas prealternancia este porcentaje se aproxima o supera en 40% del total. Como partido de gobierno ha presentado el 7% de las proposiciones de ley con una eficacia del 40%.

Un caso muy interesante desde la perspectiva de la estrategia oposicional es el del Grupo de Izquierda Unida, que siempre ha sido un partido de oposición. Este ha desarrollado una gran actividad de iniciativa, pues ha presentado en estos años 499 proposiciones de ley. Siempre que ha conseguido formar grupo, IU ha tenido una tasa de iniciativa muy elevada, que se ha ido incrementado con el paso del tiempo, alcanzando el 52% en la X Legislatura, cuando su fuerza de oposición era solo del 6,7%. Como consecuencia de su gran actividad consigue cierto éxito; concretamente, se han aprobado 35 propuestas apoyadas por el grupo en las diez legislaturas. Ha tenido más éxito en los últimos gobiernos minoritarios del PSOE, sin duda debido a su posición en el eje izquierda-derecha. La eficacia de sus propuestas es baja, pues la tasa está algo por encima de su fuerza de oposición.

El Grupo Catalán (CiU), que nunca ha sido partido de gobierno, ha presentado 234 proposiciones de ley en las diez legislaturas y ha conseguido que fueran aprobadas 37. La tasa de iniciativa de este grupo ha superado siempre a su fuerza de oposición. El número ha sido importante, sobre todo con los gobiernos minoritarios, donde se ve claramente que ha desarrollado una estrategia de carácter cooperativo, en que ha tendido a ser soporte parlamentario en las coaliciones legislativas de esos gobiernos. Así, el éxito de sus iniciativas es elevado con los gobiernos minoritarios, alcanzando el 43,8% la VIII Legislatura. La eficacia de sus propuestas es irregular, pero la tasa

siempre ha estado por encima de su fuerza de oposición y esta ha tendido a elevarse con los gobiernos minoritarios.

El Grupo Vasco (PNV) ha sido el autor de 93 proposiciones de ley en todo el periodo, de las que han sido aprobadas 22. Su tasa de iniciativa es algo superior a la de su fuerza de oposición, siendo mayor con los gobiernos minoritarios que con los mayoritarios, aunque consigue que sus iniciativas tengan más éxito en las últimas legislaturas que en las primeras. En definitiva, los datos en relación con este grupo muestran que su estrategia con los gobiernos minoritarios es cooperativa, colaborando en las coaliciones legislativas, por lo que ha tenido clara influencia en la toma de decisiones legislativas.

La actividad del Grupo Catalán y del Grupo Vasco pone en evidencia la gran importancia que tiene la dimensión posicional en el caso español. Esto es debido, sin duda alguna, a la frecuente existencia de gobiernos minoritarios. Estos son los partidos que habitualmente forman coaliciones legislativas con estos gobiernos, dándoles el apoyo parlamentario que precisan y, por ello, adquieren poder de veto legislativo.

En el conjunto de los pequeños grupos de oposición, la UCD tuvo poca relevancia en la II Legislatura, con una tasa de iniciativa muy inferior a su fuerza de oposición. El CDS tuvo una tasa algo superior a su fuerza de oposición en la III y IV Legislaturas, con elevadas tasas de éxito y eficacia. Esto muestra que, siendo un pequeño grupo, tuvo una importante actividad parlamentaria actuando como grupo emergente. La agrupación PDP desarrolló una tasa de iniciativa similar a su fuerza de oposición en la II legislatura, si bien de baja eficacia y poca relevancia oposicional. El Grupo Andalucista, que estuvo presente en la I Legislatura, desarrolló una actividad de iniciativa legislativa algo superior a su fuerza de oposición, aunque tuvo una mayor tasa de éxito y de eficacia. El Grupo de Coalición Canaria ha estado presente en cuatro legislaturas, si bien sus diputados han tenido representación en muchas más. Su tasa de iniciativa ha sido similar a su fuerza de oposición, pero con una tasa de éxito y eficacia superior. Esto ocurre tanto con gobiernos minoritarios y mayoritarios de ambos partidos, PSOE y PP, lo que muestra a un pequeño grupo que siempre desarrolla una estrategia cooperativa y que es relevante en la dimensión posicional. El Grupo de ERC solo se ha formado en la VIII Legislatura, si bien sus diputados han estado presentes en otras

muchas, incluso formado grupo parlamentario con IU en la IX. Su tasa de iniciativa fue muy elevada, sextuplicando su fuerza de oposición. También es relevante el éxito y la eficacia que ha obtenido con sus proposiciones de ley. Esto quiere decir que ha logrado ser influyente con los gobiernos minoritarios del PSOE debido a su posición como partido de la izquierda. Para acabar, el Grupo de UPyD, presente en la X Legislatura, tuvo una baja tasa de iniciativa, inferior a su fuerza de oposición, y no consiguió que ninguna de sus proposiciones de ley saliera adelante.

Tabla 4: Proposiciones de ley de los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados presentados y aprobados entre 1979 y 2016

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Socialista	96	7	6	10	7	91	124	4	13	67
- Aprobada	*15*	*5*	*3*	*6*	*2*	*10*	*9*	*4*	*8*	*1*
Popular	14	51	49	67	61	36	16	25	96	6
- Aprobada	*4*	*3*	*3*	*2*	*6*	*8*	*9*	*2*	*7*	*6*
Comunista/IU	41	-	22	-	47	97	65	72	107	48
- Aprobada	*6*	-	*3*	-	*3*	*5*	*4*	*9*	*5*	-
Catalán	17	25	12	26	14	23	47	50	50	36
- Aprobada	*1*	*4*	*1*	*3*	*6*	*8*	*7*	-	*7*	-
Vasco	-	8	8	17	10	8	13	5	15	11
- Aprobada	-	*2*	-	-	*2*	*4*	*6*	*2*	*6*	-
UCD	16	1	-	-	-	-	-	-	-	-
- Aprobada	*9*	*1*	-	-	-	-	-	-	-	-
CDS	-	-	18	17	-	-	-	-	-	-
- Aprobada	-	-	*2*	*1*	-	-	-	-	-	-
Ag. PDP	-	-	19	-	-	-	-	-	-	-
- Aprobada	-	-	*2*	-	-	-	-	-	-	-
Coal. Canaria	-	-	-	-	2	9	8	5	-	-
- Aprobada	-	-	-	-	*1*	*4*	*6*	*3*	-	-
Andalucista	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Aprobada	*2*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ERC	-	-	-	-	-	-	-	57	-	-
- Aprobada	-	-	-	-	-	-	-	*4*	-	-
UPyD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15

Fuente: www.congreso.es

3. La actividad legislativa de las comisiones parlamentarias

Como se ha apuntado más arriba, todos los proyectos y proposiciones de ley pasan por alguna comisión permanente legislativa, y en las diez legislaturas consideradas más del 22% de ellos han sido tramitados en comisión con competencia legislativa plena. Por esta vía se han aprobado el 34% de las leyes (tabla 5), que es un porcentaje muy similar al de Italia, donde existe un sistema de comisiones parecido al español. Esto da valor a las comisiones como ámbito de decisión en relación con la agenda legislativa.

El porcentaje de iniciativas tramitadas con este procedimiento ha sido más elevado en las tres últimas legislaturas, particularmente en las dos legislaturas con gobiernos socialistas. La proporción fue menor en las dos primeras legislaturas, que fue cuando se montó el nuevo sistema institucional, en cuyo proceso de creación fueron muy importantes las leyes orgánicas, que no pueden tramitarse de esta manera. Es destacable que la menor proporción se dio en la VII Legislatura, de mayoría absoluta del PP. Esta fue una legislatura con un elevado número de leyes, pero donde imperaba una mayoría absoluta que no requería de procesos de negociación en comisión para legislar, pues fácilmente podía imponer su criterio; además, en esta legislatura las leyes orgánicas tuvieron un peso importante.

También la mayor proporción de leyes aprobadas en comisión con competencia legislativa plena se ha dado con los gobiernos minoritarios socialistas. Es significativo que menos del 8% se aprobó con el gobierno mayoritario del PP de la X Legislatura, lo que indica que las comisiones pasaron a ocupar un lugar secundario en la actividad legislativa.

Esto pone en evidencia que las comisiones legislativas operan en la dimensión institucional y resultan muy operativas en los casos de búsqueda de cooperación y acuerdo. Asimismo, también son eficientes para la toma de decisiones, ya que en ellas opera el voto ponderado (Fernandes y Riera, 2019: 84). Son más relevantes con gobiernos minoritarios y facilitan el acuerdo que procede de la dimensión posicional.

Tabla 5: Leyes tramitadas y aprobadas en comisión con competencia legislativa plena (1979-2016)

	I	**II**	**III**	**IV**	**V**	**VI**	**VII**	**VIII**	**IX**	**X**
Tramitadas	77	68	66	63	60	112	68	127	161	117
Aprobadas	*48*	*68*	*54*	*51*	*49*	*74*	*57*	*90*	*101*	*113*

Fuente: www.congreso.es

El sistema de comisiones de las Cámaras españolas sigue la estructura gubernamental, que no opera solo a efectos legislativos sino también de control parlamentario. Al estudiar la actividad de las comisiones de cada legislatura se puede entender la estructura de *issues* o cuestiones sobre las que se produce la toma de decisiones en la agenda legislativa, es decir, los campos más relevantes de la acción política. El número de comisiones ha ido creciendo con el paso del tiempo. Estas se han redefinido y fragmentado reestructurando sus cometidos, por lo que el estudio agregado de la actividad de las comisiones es muy complicado. Así, de 11 comisiones existentes en los primeros gobiernos socialistas, se ha pasado a 22 en la IX Legislatura. Un número elevado de comisiones está asociado a una mayor especialización de los campos de actividad institucional, cosa que facilita a su vez que se pueda realizar más trabajo legislativo de manera simultánea (Fernandes y Riera, 2019:73)

En la I Legislatura llegaron a crearse hasta 34 comisiones como consecuencia de los cambios de gobierno, que se sucedían con distintas denominaciones y competencias. De todas ellas la más activa fue la de Presupuestos, que dictaminó 125 proyectos legislativos, de ellos 33 con capacidad legislativa plena, y fueron aprobados 27. La segunda fue la de Asuntos Constitucionales, que tramitó 65 leyes, entre ellas muchas orgánicas y ninguna en régimen de competencia legislativa plena. Otras comisiones muy activas fueron la de Justicia, la de Economía, Comercio y Hacienda y la de Presidencia.

La gran fragmentación inicial quedó estabilizada con los gobiernos socialistas de la primera etapa, lo que permitió una rápida institucionalización de las comisiones. Durante las Legislaturas II, III y IV las comisiones más activas fueron las de Economía, Comercio y Hacienda y la de Justicia e Interior, en las que más de un tercio de las leyes se aprobaron con competencia legislativa plena. Ya desde entonces estas se convirtieron en las comisiones más activas del Congreso. También tuvieron actividad legislativa importante las comisiones de Presupuestos y la de Asuntos Constitucionales, aunque han aprobado pocas leyes en régimen de competencia legislativa plena.

Esta estructura inicial empezó a modificarse en la V Legislatura, en que se dividió la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios en una de Industria, Energía y Turismo y otra de Infraes-

tructuras y Medio Ambiente. Esta última luego se dividió en dos en la VI Legislatura. También apareció en la V Legislatura la Comisión de Sanidad y Consumo, que no llegó a ser demasiado activa en el ámbito legislativo. En la VII Legislatura aumentó el número de comisiones con la de Ciencia y Tecnología y se dividió la de Infraestructuras y Medio Ambiente. En la VIII Legislatura, y debido a la alternancia en el poder, se amplió aún más el número de comisiones, pues se dividió en dos la de Justicia e Interior, división que llega hasta nuestros días; la de Justicia pasó a ser una de las más activas de todo el periodo. También se renombraron varias comisiones y se redistribuyeron cometidos. Entonces aparecieron la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales que ha sido muy activa legislativamente, la de Industria, Turismo y Comercio, la de Fomento y Vivienda y la de Educación y Ciencia.

En la IX Legislatura la Comisión de Medio Ambiente se vinculó con la de Agricultura y Pesca, lo que hizo que esta comisión desarrollara cierto nivel de actividad legislativa; se dividió Fomento y Vivienda, y se renombraron otras comisiones como la de Ciencia e Innovación, Educación y Deporte, Empleo e Inmigración y aparecieron nuevas comisiones como la de Política Territorial, Igualdad y la de Cooperación Internacional; todas ellas con poca actividad legislativa. En la X Legislatura hubo una reorganización de cometidos y reducción de las comisiones; como consecuencia de ello se formó la Comisión de Hacienda y Administración Pública. En la evolución reciente ha habido una ampliación de los cometidos de las comisiones, que ahora atienden a cuestiones emergentes, pero su actividad legislativa es baja.

En la tabla 6 se pueden identificar los principales campos de la acción política en que se ha desenvuelto la agenda legislativa a partir de las comisiones. Se puede observar e identificar una mayor actividad legislativa en las comisiones del área de Hacienda, Economía y Comercio seguida por la de Justicia e Interior. También son estas las que más legislan con competencia legislativa plena. La Comisión de Asuntos Constitucionales es una de las más activas legislando, pero es, sin embargo, la que menos ha actuado con competencia legislativa plena, pues solo un 9% de las leyes que tramita siguen este procedimiento. Han sido las comisiones del área de Política Social, Sanidad y Trabajo y las del área de Industria, Infraestructuras y Fomento las que más han legislado con competencia legislativa plena. También las

del área de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, pero con menos actividad legislativa.

Tabla 6: Actividad legislativa de las comisiones del Congreso de los Diputados entre 1979-2016

	Tramitadas	*CLP*	*Aprobadas***
Asuntos Exteriores	41	10	8
Constitucional	252	23	15
Defensa	65	27	19
Administraciones Públicas	79	42	29
Presupuestos	323	40	33
*Justicia, Interior	395	151	105
*Agricultura, Ganadería, Medio Ambiente	98	64	52
*Hacienda, Economía, Comercio	460	245	200
*Educación, Ciencia, Cultura	106	36	24
*Industria, Infraestructuras, Fomento	167	103	69
*Política social, Sanidad, Empleo	226	135	94

* Varias comisiones; ** Aprobadas en comisión; CLP: tramitadas con competencia legislativa plena. Fuente: www.congreso.es

4. La actividad legislativa del Senado

En el periodo considerado se han tramitado 1954 proyectos y proposiciones de ley en el Senado (tabla 7). En la medida en que la gran mayoría de las iniciativas legislativas proceden del Congreso, en particular los proyectos de ley, el Senado se ve obligado a seguir la pauta cuantitativa que este le marca. Del total de las iniciativas tramitadas por el Senado en las diez legislaturas, solo el 12% corresponden a proposiciones de ley de los grupos del Senado. Esta proporción ha sido más elevada en las tres legislaturas en que la oposición dominaba en el Senado, mientras que ha sido bastante más reducida cuando el partido mayoritario en el Senado coincide con la mayoría imperante en el Congreso. Esto quiere decir que el Senado es un campo de la competición partidista y las propuestas legislativas en el Senado son utilizadas estratégicamente por la oposición parlamentaria al Gobierno. Esta tesis se refuerza al observar que solo el 27% de las proposiciones de ley presentadas en el Senado llegan a ser debatidas en el Congreso de los Diputados, y que únicamente el 1% acaban

siendo aprobadas. La tasa de éxito de estas proposiciones de ley fue más alta con los gobiernos minoritarios de la I, V y VI Legislaturas.

Más del 50% de los proyectos legislativos enviados desde el Congreso de los Diputados para su aprobación en el Senado han sido modificados en esta Cámara. Las modificaciones aumentaron en las tres últimas legislaturas, si bien los porcentajes mayores se han dado con los Gobiernos socialistas y, en mayor medida, con los gobiernos minoritarios socialistas. En las dos últimas legislaturas socialistas, cuando la oposición tenía la mayoría relativa en el Senado, se han planteado hasta 6 vetos legislativos.

En conclusión, el Senado tiene una actividad legislativa limitada, más reducida que el Congreso, pues es en este último donde se filtran en primera instancia los proyectos legislativos del Gobierno. También es cierto que los grupos parlamentarios del Congreso son más activos que los del Senado. Se observa un incremento de efectividad en la actividad legislativa de las proposiciones de ley del Senado en las últimas legislaturas, que es independiente de la coloración del Gobierno. De los datos se desprende que el Senado es un ámbito para desarrollar las estrategias oposicionales tanto competitivas como cooperativas, con las que conseguir influencia en el ámbito legislativo.

Tabla 7: Actividad legislativa en el Senado 1979-2016

	I	**II**	**III**	**IV**	**V**	**VI**	**VII**	**VIII**	**IX**	**X**
Enviados al Senado	286	214	121	141	114	202	189	159	138	166
Modificados	*102*	*114*	*65*	*64*	*68*	*98*	*93*	*107*	*83*	*97*
Proposiciones de ley en el Senado										
Presentadas	28	9	23	19	19	19	20	50	24	14
Enviadas al Congreso	*7*	*1*	*2*	*0*	*4*	*7*	*5*	*26*	*10*	*0*
Aprobadas	6	1	1	0	4	4	2	3	2	0

Fuente: www.senado.es

IV. Conclusiones

El modelo legislativo español se caracteriza, desde la dimensión institucional, por dar primacía al Ejecutivo como *agenda setter* -sin que los grupos parlamentarios queden completamente excluidos- y por limitar la capacidad del Senado. Desde la dimensión partidista se caracteriza porque

los pequeños partidos nacionalistas adquieren un papel de *veto players* con los gobiernos minoritarios y así condicionan la agenda legislativa.

De los datos agregados se puede concluir que ha habido una gran renovación legislativa en las diez legislaturas, sobre todo en las dos primeras, si bien la cantidad de leyes no es muy elevada comparándola con los casos de Italia y Francia. La mayor producción ha tenido lugar cuando hay alternancia en el poder y con los gobiernos minoritarios. Siendo los principales campos de la acción política los del área de Hacienda, Economía y Comercio seguida por la de Justicia e Interior y en tercer lugar la de Asuntos Constitucionales.

En el caso español las leyes orgánicas han adquirido mucha importancia, en gran medida debido a que la federalización del sistema se ha realizado a través de ellas. Apenas se han producido reformas constitucionales, lo que demuestra que la Constitución española es difícil de reformar por el grado de consenso que ello exige. La delegación legislativa en el Gobierno vía decretos legislativos tiene poca trascendencia. En cambio, los decretos-leyes tienen una gran importancia como recurso del Gobierno para introducir con rapidez y precisión cuestiones en la agenda legislativa del momento.

Los procedimientos de urgencia y lectura única se utilizan regularmente pero no llegan a tener la importancia que tienen en Francia, donde se duplican los porcentajes de uso de España. Estos procedimientos potencian el poder de agenda del Ejecutivo, que ha sido más llamativo en el caso de gobiernos mayoritarios. Una característica muy relevante del caso español es el papel de las comisiones parlamentarias, que desarrollan una actividad legislativa fundamental: es aquí donde se aprueban una tercera parte de las leyes, aproximando el modelo legislativo al de los países nórdicos (Mattson y Strom 2004:99). Las comisiones han servido para racionalizar el trabajo parlamentario, descargando al Pleno y permitiendo un análisis más reposado de los proyectos legislativos, facilitando el trabajo especializado de los parlamentarios y la negociación del contenido de las normas. De los datos se concluye que los gobiernos socialistas recurren más a las comisiones con competencia legislativa plena que los del PP, los cuales suelen recurrir más a su mayoría en el Pleno para legislar.

El número de iniciativas legislativas es bajo en España si se compara con Francia, Italia o Portugal. De los datos se deduce que la

iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios no es muy elevada en términos comparados, aunque ha ido aumentando con el paso del tiempo. Los proyectos de ley son más usados por los gobiernos del PSOE, aunque tienen más éxito con los del PP. La mayor parte de los proyectos de ley son modificados en su tramitación parlamentaria. Los grupos utilizan las proposiciones de ley como parte de su estrategia oposicional tanto en el Congreso como en el Senado. Las iniciativas legislativas de los grupos son más eficientes con los gobiernos minoritarios, que es cuando desarrollan una estrategia cooperativa participando en las coaliciones legislativas. Esto ha sido particularmente relevante con el Grupo Catalán y el Grupo Vasco, que adquieren condición de *agenda setter* por su dimensión posicional.

El Senado aparece como una Cámara de segunda lectura, en la que el Gobierno no puede introducir proyectos de ley, a diferencia de lo que ocurre en Francia o Italia, y, aunque las iniciativas de los grupos tienen cierta relevancia cuantitativa, su efectividad es muy baja. El Senado tiene más importancia legislativa cuando es controlado por la oposición.

Siguiendo el enfoque de la *agenda setting* se comprueba el gran peso de las dimensiones institucional y partidista en el caso español, que ponen en manos del Ejecutivo el poder para establecer la agenda legislativa. La mayor parte de las leyes se originan en el Gobierno (más del 88%) y las modificaciones de las mismas cuentan siempre con el apoyo de la mayoría que apoya al Gobierno. También gracias a los procedimientos especiales se consigue que la duración de la tramitación de los proyectos de ley sea inferior a la de las proposiciones de ley (un tercio según Guerrero, 2004). Empero, de los datos se obtiene que la dimensión posicional gana importancia a favor de los pequeños grupos parlamentarios nacionalistas con los gobiernos minoritarios. Estos tienen una posición central en el espacio izquierda –derecha y consiguen influir en el proceso de decisión e implementar parte de sus programas legislativos. Las proposiciones de ley que presentan los partidos minoritarios con los gobiernos mayoritarios no son inútiles pues, aunque no prosperen, ofrecen la posibilidad a la oposición de presentar sus posiciones alternativas en la materia de la que se trate.

Bibliografia

Ajenjo, N. (2015). Why Minority Governments in Spain? How the Party System Undermines Investiture Rules. En B. E. Rasch , S. Martin, y J. A. Cheibub (eds.), *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules* (pp. 153-164). Oxford University Press.

Biezen, I. Van y Hopkin, J. (2007). The presidentialization of Spanish democracy: Sources of Prime Ministerial Power in Post- Franco Spain. En T. Poguntke y P. Webb (Eds.): *The presidentialization of Politics* (pp. 107-127). OUP.

Capo, J. (1990): *La legislación estatal en la España democrática. Una aproximación politológica*. Centro de Estudios Constitucionales.

Damgaard, E. (1992). Parliamentary Change in the Nordic Countries. En E. Damgaard (Ed.): *Parliamentary Change in the Nordic Countries* (pp.192-206). Scandinavian University Press

Doering, H. (1995). Government control of the agenda and legislative inflation. En H. Doering (Ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (pp. 654-687). Campus Verlag and St. Marin Press.

Fernandes, J.M. y Riera, P (2019). Committee systems in Portugal and Spain. En J. M Fernandes y C. Leston-Bandeira (Eds.): *The Iberian Legislatures in Comparative Perspective* (pp. 71-89). Routledge.

Field, B. N. (2016). *Why minority governments work: multilevel territorial politics in Spain*, Palgrave-MacMillan.

Guerrero Salom, E. (2004). *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*. Sintesis.

Heller, W. B. y Branduse, D.M (2014) The Politics of Bicameralism. En S. Martin, T. Saalfeld y K. W. Strom (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 332-351). Oxford University Press.

Hernández Lafuente, A. y Laiz Castro, C. (2017). *Atlas de elecciones y partidos políticos en España (1977-2016).* Sintesis.

Heywood, P. (1998). Power Diffusion or Concentration? In Search of the Spanish Policy Process. En *West European Politics*, 21 (4), pp. 103-123.

Kelso, A. (2009). Parliament". En M Flinders, et al.: (Eds.): *The Oxford Handbook of British Politics* (pp. 223-238). Oxford University Press.

King, A. (1976). Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany. En P. Norton (Ed.) *Legislatures* (pp. 208-236). Oxford University Press, (1992).

Matson I. y Strom, K (2004). Committe Efects on Legislation. En H. Doring y M. Hallerger (Eds.) : *Patterns of Perliamentary Behavior.* Ashgate.

Molas, I. y Pitarch, I.E. (1987). *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno.* Tecnos.

Muller, W. y Strom, K. (2000). Coalition Governments in Western Europe: An Introduction en W C. Muller y K. Strom (Eds.) *Coalition Governments in Western Europe* (pp. 1-32). Oxford University Press.

Rasch, B.E. (2014). Institutional Foundations of legislative agenda-setting. En S. Martin, T. Saalfeld y K. Strom (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 455-480). Oxford University Press.

Ribeiro, C. M. Araujo y S. Rodrigues (2019). The legislative role of Iberian Parliaments. En J. M Fernandes y C. Leston-Bandeira (Eds.): *The Iberian Legislatures in Comparative Perspective* (pp. 167-187). Routledge.

Robles Egea, A (2000). Negociaciones, *payofss* y estabilidad de los gobiernos de coalición. En *Revista de Estudios Políticos*, 126 , pp. 91-110.

Sánchez de Dios, M. (2017) Los nuevos enfoques de la ciencia política sobre el Parlamento. En *Revista de las Cortes Generales*, n 94/95/96, pp. 229-267.

— La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000. En *Política y Sociedad*, 42 (1), pp. 227-255.

— (1999). Parliamentary Party Discipline in Spain. En D. S. Bowler, D. M. Farrel y R. S. Katz: *Party Discipline and Parliamentary Government* (pp. 219-229). Ohio State University Press. (Traducido en la *Revista de las Cortes Generales* 39 de 1996, pp.183-212).

Santaolalla López, F. (1984). *Derecho parlamentario español*. Editora Nacional.

Subirats, J. (1998). El papel de la Comunidades Autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales. En R. Agranof y R. Bañon (Eds.): *El Estado de la Autonomías.* ¿Hacia un nuevo federalismo? (pp. 167-171). IVAP.

Tsebelis, G. y B. E. Rasch (2011). Governments and legislative agenda setting: an introduction. En B.E. Rash y G. Tsebelis (Eds.): *The role of Governments in Legislative Agenda Setting* (pp. 1-20). Routledge and ECPR.

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

III

Recensiones y semblanzas

Reviews and brief biographies

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 425-436
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1576

MATIA PORTILLA, F. J. Y LÓPEZ DE LA FUENTE, G. (2019). *DE LA INTIMIDAD A LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR. UN DERECHO EN CONSTRUCCIÓN*. VALENCIA: TIRANT LO BLANCH

Ana Carmona Contreras
Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla
http://orcid.org/0000-0001-9810-4286

Han transcurrido 130 años desde que los abogados Warren y Brandeis publicasen en la *Harvard Law Review* su seminal artículo «The right to privacy», en el que se contenía un rotundo alegato a favor del derecho a la vida privada (*privacy*). Se reivindicaba ya entonces el derecho de todo individuo a no ser molestado en aquella esfera de su existencia desprovista de dimensión pública. Tal exigencia se concretaba en la afirmación de un genérico derecho a estar solo (*the right to be let alone*). Planteada la cuestión «en estos términos» emerge como lógico corolario la necesidad de proteger esa esfera inmune frente a cualquier intromisión externa proveniente tanto de actuaciones públicas (Warren y Brandeis aluden a un poder estatal omnipresente que ya entonces se muestra cada vez más incisivo y que debe ser limitado) como privadas (recuérdese que los excesos cometidos por la prensa sensacionalista de la época actuaron como elemento determinante a la hora de reivindicar la defensa de la privacidad por parte de los autores del artículo aludido).

Sobre la base de tal enfoque inicial, con el paso del tiempo el derecho a la intimidad (entendido como privacidad en términos estrictos) y también a la vida privada (considerado como un correlato necesario de la intimidad en sentido amplio) avanzaron con paso firme y se abrieron camino en la cultura occidental de los derechos fundamentales, ocupando un relevante espacio. Por lo que a su configuración jurídica se refiere debe prestarse particular atención a que estos

derechos incorporan una destacada *vis expansiva* que, de la mano del mutable devenir de la realidad contemporánea, abre la puerta a la incorporación de nuevos contenidos. Es precisamente esta dimensión dinámica inherente al derecho a la vida privada la que se encuentra en el núcleo de la obra que aquí se comenta. Ya de entrada su título deja clara constancia de ello al aludir al tránsito que se produce «De la intimidad a la vida privada y familiar», ampliando la comprensión del primigenio derecho a la intimidad hacia otros ámbitos conexos. Y para apuntalar que dicha transición todavía no ha concluido, puesto que sigue *in itinere,* basta con atender a la coda que acompaña al primer enunciado del título, a saber, «Un derecho en construcción». Es esta idea matriz que apunta a la remodelación y adición de nuevos contenidos la que queda en evidencia a lo largo de los capítulos que integran el libro. En los mismos, tomando como punto de partida el derecho a la vida privada entendido como una realidad poliédrica se estudian aspectos específicos del mismo (genética, orientación sexual, ámbito laboral, familiar, etc.) y, lo que resulta más significativo, ese referido carácter expansivo que lo caracteriza como un derecho en crecimiento y expansión.

Como consecuencia de este *modus operandi* emerge una imagen del derecho en el que sus diferentes facetas muestran una composición compleja, formada por una serie de sucesivos estratos que al hilo de las circunstancias cambiantes de su aplicación práctica van sumándose paulatinamente a su comprensión. Unos estratos que son de procedencia diversa, puesto que a la percepción por parte de la jurisdicción interna en torno a la configuración constitucional del derecho viene a añadirse el entendimiento que del mismo se lleva a cabo en la esfera supranacional, ya sea en el terreno normativo (tratados internacionales y derecho de la Unión Europea), ya en el judicial. Muy destacada en este sentido –y la obra dirigida por los profesores Matia y López de la Fuente así lo corrobora– es la contribución prestada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que, a través de su jurisprudencia en aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), ha contribuido de forma decisiva a forjar, actualizándolo, el contenido polifacético de este derecho. En efecto, operando en el punto de partida con la previsión contenida en el artículo 8.1 CEDH «Toda persona tiene derecho

al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia» y procediendo a ampliar su radio hermenéutico hacia otras previsiones del Convenio (derecho a la vida, a un proceso justo o a la propiedad) el Tribunal de Estrasburgo teje una rica red argumental que permite ofrecer soluciones integradoras que arrojan una visión renovada de aquel.

Atendiendo a la dialéctica referida, la presente reseña se ha elaborado aplicando un enfoque selectivo mediante el que se presta una atención específica a aquellos capítulos en los que esa impronta transformadora se muestra con una intensidad determinante. En un contexto como el actual dominado por los avances imparables de las nuevas tecnologías, la protección de la esfera privada se muestra como un imperativo inexorable al que los poderes públicos han de atender y que, sin embargo, se topa con serias dificultades para conseguir su tutela efectiva. El *derecho a la intimidad genética* se afirma precisamente como ejemplo paradigmático del ingente reto que su protección trae consigo. En el capítulo elaborado por L. Fernández Antelo bajo el título «Intimidad y datos genéticos. Filosofía, *forum shopping* y dispersión normativa» queda de manifiesto la extraordinaria complejidad del tema, perfilándose como «un campo jurídico difícilmente regulable». Y es que a pesar de que los datos genéticos están considerados por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos) como una subcategoría especial a la que se reconoce un carácter marcadamente sensible y por lo tanto necesitada de tutela reforzada, su regulación pone de manifiesto la existencia de «una relación de proporcionalidad inversa». Tal situación de asimetría no es sino la consecuencia inevitable que se deriva del recurso a conceptos jurídicos indeterminados que muestran sus disposiciones, lo que genera toda una serie de dificultades en torno a su aplicación práctica. La consecuencia que se deriva de tal modo de proceder es que el régimen jurídico diseñado adolece de la necesaria efectividad, articulando un sistema de protección «tardío e ineficaz». Esta apreciación de partida se confirma si se tiene en cuenta que el citado Reglamento

General de Protección de Datos permite a los Estados introducir otras condiciones en el tratamiento de datos genéticos, siempre que «no supongan un obstáculo para la libre circulación de datos». Asimismo no establece un régimen sancionador unificado, limitándose a prever la posibilidad de sanciones pecuniarias definidas en función de un sistema de máximos que es susceptible de ser modulada por los Estados. Esta aproximación al tema deja expedita la vía al fenómeno conocido como *forum shopping* o «peregrinación jurídica» en cuya virtud las empresas dedicadas al tratamiento de datos se instalan en aquellos países que, por lo que a la previsión de sanciones se refiere, incorporan las previsiones más favorables a sus intereses, esto es, las que presentan una menor intensidad en lo que a la reprobación jurídica se refiere. De este modo, se permite una competencia a la baja –no precisamente virtuosa– en cuanto a las consecuencias pecuniarias anudadas a las infracciones cometidas. La espuria actuación aludida trae consigo la aparición de los denominados «paraísos de datos» en los que los límites jurídicos al tratamiento de la información genética se muestra especialmente laxo. Por otra parte, recuerda que el Reglamento General no contempla específicas acciones efectivas a disposición del justiciable, tanto en relación con el acceso a los datos personales como de cara a obtener la rectificación o supresión de los mismos. Tal ausencia, como el autor señala, genera serias dudas jurídicas desde la perspectiva de las exigencias inherentes al derecho a la tutela judicial efectiva que contempla el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Una vía posible de superación, en opinión de L. Fernández Antelo, ofrece el recurso a las *mass action*, dado que las mismas resultarían accesibles a los sujetos efectivamente afectados también para exigir responsabilidad jurídica a las empresas que utilizan de forma abusiva sus datos genéticos. A la luz de la situación descrita concluye el capítulo afirmando que nos encontramos en un insatisfactorio contexto de *Far Web* en el que la represión del uso ilegítimo con fines lucrativos de estos datos se muestra claramente insuficiente. La superación de los graves déficits existentes requeriría la activación de «un entorno de coordinación», lo cual conduciría a implantar un sistema armónico, eficiente y que permita la exigencia inmediata de responsabilidad.

Una constatación similar en torno a las insuficiencias que el marco jurídico vigente ofrece en materia de protección del derecho al secreto de las comunicaciones como consecuencia de los constantes cambios que se producen en el ámbito tecnológico se contiene en el capítulo «Derecho al secreto de las comunicaciones», elaborado por la profesora A. Elvira Perales. Considerando que en la actualidad «Internet es el medio menos seguro jurídicamente» se señala acertadamente que las modificaciones producidas generan un contexto en el que un adecuado desarrollo de la actividad jurisdiccional debería contar con la necesaria asistencia de peritos informáticos. Razona la autora que, gracias al asesoramiento prestado por estos profesionales, se solventarían las lagunas de conocimiento tecnológico que en la actualidad presentan los jueces y que suponen un importante lastre para un idóneo ejercicio de su función allí donde sin lugar a dudas tales cuestiones inciden sobre la protección de los derechos fundamentales.

El análisis de la consideración que del derecho al secreto de las comunicaciones lleva a cabo el Tribunal Constitucional, por su parte, permite a la profesora A. Elvira llegar a una conclusión de índole general, a saber, lo disfuncional que resulta ese modelo de «protección parcelada» empleado por dicho órgano, que procede a distinguir entre los diversos derechos proclamados por el artículo 18 de la Constitución española (honor, intimidad, propia imagen; inviolabilidad del domicilio; secreto de las comunicaciones; protección de datos). Para superar tal situación fragmentaria se propugna operar con un parámetro amplio como el concepto de «entorno virtual», considerándolo como bien jurídico que viene a englobar tales derechos. Con ello, según defiende la profesora Elvira, se permitiría generar una suerte de protección integral de dicho entorno que, al mismo tiempo, acoge las distintas modalidades en las que el mismo se concreta. A modo de conclusión, merece ser especialmente destacada la idea defendida por la autora apuntando que en la era digital lo procedente es acuñar una categoría específica de derechos digitales que lógicamente debería ser objeto de expresa recepción constitucional (en una hipotética reforma), articulándose los elementos nucleares de su régimen de garantías.

Las disonancias existentes entre la construcción realizada por el TEDH y el TC, así como la necesidad de llevar a cabo los correspondientes ajustes se perfilan como principales elementos a reseñar

en las contribuciones realizadas por los profesores L. I. Gordillo y F. J. Matia. Se dedica la primera de ellas al análisis de «La emergencia de un derecho al disfrute de un (medio) ambiente pacífico, sano y limpio», tomando como punto de partida la jurisprudencia emanada por el TEDH en la materia. A este respecto, se traen a colación las resoluciones más emblemáticas en el proceso de construcción del derecho enunciado sobre la base de la protección que el artículo 8.1 CEDH brinda al domicilio y la vida privada. En relación con el primero de ellos observa el profesor Gordillo que este actúa como «derecho comodín o derecho líquido», permitiendo un enriquecimiento progresivo de su contenido gracias a la conexión establecida con la vida privada. En efecto, para el Tribunal de Estrasburgo el derecho al domicilio no se limita únicamente al disfrute de un espacio físico que sirve como lugar de residencia. Adicionalmente, quien habita dicho espacio tiene derecho a gozar tranquilamente del mismo. He aquí que se encuentra el interfaz que lo conecta con el derecho a la vida privada tanto individual como familiar y que permite considerar una vulneración de los mismos las injerencias derivadas de la emisión de gases y humos molestos (Asunto López Ostra contra España, 1994) y también de la saturación acústica (Asunto Gómez Moreno contra España, 2004).

Gracias a esta apertura en la comprensión del derecho al domicilio queda expedito el camino para incorporar al mismo un componente medioambiental que se concreta en la afirmación de obligaciones positivas de carácter reforzado a las que han de atender los Estados. Ciertamente, de tal aproximación hermenéutica no se desprende un derecho de protección general y objetiva del medio ambiente, puesto que como el TEDH ha señalado los Estados gozan de un amplio margen de apreciación a la hora de ponderar, por un lado, las exigencias del disfrute pacífico del domicilio sin injerencias externas y, por otro, los beneficios económicos del país que están en juego. Precisamente, esta consideración jugó un papel decisivo a la hora de valorar la limitación de los vuelos nocturnos en aquellos aeropuertos localizados en las proximidades de zonas residenciales. Asimismo, como recuerda L. Gordillo, la competencia del TEDH para controlar aspectos sustantivos de la actuación estatal en casos dotados de relevancia medioambiental resulta excepcional, quedando

limitada a comprobar si se han producido errores manifiestos a la hora de ponderar la existencia de «un equilibrio justo entre los intereses en conflicto y la defensa de los actores privados en este ámbito». Estamos, pues, en presencia de una aproximación por parte del TEDH en clave eminentemente procedimental, que tiende a concentrarse en examinar si el proceso de toma de decisiones fue justo y suficiente «para garantizar el debido respeto de los intereses que el artículo 8.1 CEDH pretende salvaguardar a los individuos». De la aplicación de tal *modus operandi* se desprende que únicamente en circunstancias excepcionales el Tribunal de Estrasburgo se permite «ir más allá y controlar las conclusiones materiales».

Otra vía para la expansión de la vertiente medioambiental del derecho al domicilio se incardina en la conexión establecida con el derecho a la vida que proclama el artículo 2 CEDH. Gracias a la relación causal establecida se produce un ulterior reforzamiento del efecto vertical del Convenio, puesto que habilita al TEDH para incrementar su capacidad de control de las obligaciones que gravan a los poderes públicos de cara a garantizar la vida de las personas en asuntos que presentan no solo un componente medioambiental sino también desde la perspectiva del respeto del derecho de propiedad. La consecuencia derivada de tal planteamiento es que aquellos resultan constreñidos por el deber primordial de «establecer un marco legislativo y administrativo diseñado para proporcionar una disuasión efectiva contra amenazas al derecho a la vida».

Así pues, en la interpretación que el TEDH lleva a cabo del derecho al disfrute del domicilio se incluye, incorporándolo como contenido necesario del mismo, que el mismo cuente con unas condiciones idóneas que se cifran en la exigencia de un medioambiente sano, limpio y pacífico.

A este respecto, llama poderosamente la atención, como el profesor Gordillo se encarga de subrayar, la reluctancia manifestada por el TC a la hora de admitir el planteamiento desarrollado por los jueces de Estrasburgo en esta materia. Tal resistencia se hace especialmente patente en relación con la contaminación acústica en tanto que injerencia en la inviolabilidad del domicilio y la vida privada. Razona nuestro Alto Tribunal en su sentencia 150/2011 que la Constitución de 1978 no recoge un «derecho fundamental al silencio». Tomando

como premisa tal afirmación de partida, el TC concluye estimando que la incorporación de la jurisprudencia del TEDH al amparo del mandato interpretativo que contiene el artículo 10.2 CE no puede servir como instrumento que conduzca a la desnaturalización de los derechos fundamentales proclamados por nuestra Norma Suprema. Esta argumentación merece ser valorada críticamente por su acentuado formalismo porque, como justamente enfatiza el autor, una cosa es entender que las cláusulas constitucionales de apertura permitan crear *ex novo* derechos fundamentales que no recoge la Constitución (lo que debe rechazarse) y otra muy diversa considerar que gracias a las mismas se abre puerta para la admisión «de la existencia de situaciones susceptibles de ser protegidas que aparecen vinculadas a preceptos que regulan derechos fundamentales no incluidos expresamente en la letra de la Constitución».

Una actitud igualmente reluctante por parte del TC con respecto a asumir la interpretación aquilatada por el TEDH se pone de manifiesto en relación con la consideración del derecho de los menores a no ser separados de sus progenitores como parte integrante del derecho a la vida familiar. El trabajo «¿Los menores tienen un derecho a no ser separados de sus progenitores? Hacia una necesaria redefinición de la intimidad familiar constitucionalmente protegida», elaborado por el profesor J. Matia, se dedica a analizar la virtualidad operativa de tal derecho en nuestro ordenamiento jurídico. En el desarrollo de tal labor, su interés específico aparece centrado en el supuesto contemplando en el artículo 89 del Código Penal, en donde se prevé la expulsión de España de un extranjero que ha sido objeto de una condena privativa de libertad. Tras analizar de modo pormenorizado la evolución legislativa experimentada por dicho precepto, así como su entendimiento en sede jurisdiccional, va a traerse a colación la concreta problemática que su aplicación genera cuando el sujeto expulsado tiene menores a su cargo.

Es en relación con este preciso eje temático en el que J. Matia se plantea la incógnita a despejar que aparece formulada en el título de su trabajo: «¿Los menores tienen derecho a no ser separados de sus progenitores?» Para dar cumplida respuesta al reto planteado resulta imprescindible atender a cómo la misma viene abordada en sede europea, tanto en la jurisprudencia del TEDH como en el ámbito del

derecho de la Unión. En este sentido, el capítulo analizado ofrece un recorrido exhaustivo que toma como referentes los principales hitos ofrecidos por los dos ordenamientos aludidos y que conducen –de modo sustancialmente coincidente– a las siguientes conclusiones: En primer lugar, el disfrute por progenitores e hijos de su mutua compañía forma parte del derecho a la vida privada. Asimismo, los menores tienen derecho a no ser separados de aquellos, con los que mantienen una relación de índole afectiva y económica. El deber de atender al interés superior del menor sirve de fundamento último a las aseveraciones formuladas. Por otra parte, desde una perspectiva general, la expulsión de una persona del país en el que reside se estima que siempre supone una injerencia en la vida privada. Si además, sobre dicha persona concurre la condición de progenitor con menores a su cargo la expulsión genera una indudable incidencia sobre el derecho a la vida familiar. De la conjunción de las aseveraciones expuestas se desprende que en la adopción de una medida de esta índole los Estados han de actuar teniendo siempre presente la necesidad de preservar el interés superior del menor y su derecho a la vida familiar. O dicho de otra manera, la concurrencia de una situación como la expuesta opera como causa que legitima la limitación de la aplicación de las causas legales de expulsión de extranjeros.

A una solución diversa arriba el TC en la sentencia 186/2013 y también en el auto 40/2017, en donde se afirma que la expulsión de un extranjero con menores a su cargo no genera una vulneración de la intimidad personal y familiar, puesto que este se concreta en el respeto del ámbito reservado por el individuo para sí y su familia. Dicho ámbito, por lo demás, alcanza a determinados aspectos de la vida personal estrechamente vinculados a la familia. No obstante, la constatación de tal vinculación no puede servir para afirmar que la modalidad intimidad familiar incluye un derecho a la vida familiar, ya que no se trata de cuestiones jurídicamente coextensas. Muy diversamente, en el supuesto contemplado, la expulsión de un progenitor con menores a su cargo afectará a la protección de la familia, así como al deber parental de asistir a sus hijos que aparecen recogidos respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 39 de la Constitución. No estamos, por lo tanto, ante derechos susceptibles de ser tutelados en amparo ante la jurisdicción constitucional.

Ante tal razonamiento opina certeramente el profesor Matia que el TC «yerra» en su formulación, puesto que se limita a reproducir la clásica construcción liberal del derecho analizado, que propugna tanto la abstención de injerencias por parte de terceros como la obligación estatal de establecer un marco normativo orientado a impedir su lesión. Ahora bien, sin negar la pervivencia de tal planteamiento, lo cierto es que en la actualidad el derecho a la intimidad familiar ha incorporado nuevos contenidos que aparecen vinculados a decisiones adoptadas por los poderes públicos que «inciden en la relación familiar y, en especial, en el derecho de los hijos a convivir con sus progenitores que afectan al derecho a la intimidad familiar de las personas afectadas y a la intimidad personal de cada una de ellas». Es en función de estas consideraciones que cobra sentido pleno la segunda frase que aparece en el título del trabajo analizado: «Hacia una necesaria redefinición de la intimidad familiar constitucionalmente protegida». Este enunciado enlaza directamente con la postura mantenida por los magistrados Xiol, Asua y Valdés en el Voto Particular formulado en el Auto TC 40/2017, en el que subrayan que «las decisiones públicas que conllevan el distanciamiento entre miembros de una familia afectan siempre la intimidad familiar […] y si hay menores de por medio, es obvio que también a sus derechos, que merecen una especial tutela por su situación de vulnerabilidad». Asimismo, y para apuntalar tales consideraciones, los magistrados discrepantes recuerdan que en el ámbito supranacional el derecho a la vida familiar incluye el derecho del menor a no verse separado de su progenitores.

Una luz netamente diversa se proyecta sobre el derecho fundamental a la intimidad y la vida privada en el capítulo dedicado al tema «Orientación sexual y Derechos Humanos» cuyo autor es A. Arroyo. A modo de arranque, el autor llama la atención sobre la existencia de una «presunción de heterosexualidad» que, como regla general, permea los contemporáneos ordenamientos democráticos. Es precisamente a partir de tal premisa que se enmarcan las distintas normativas internacionales y domésticas que protegen la orientación sexual, proscribiendo conductas discriminatorias. Gracias a la existencia de estas previsiones se han producido indudables avances en la consecución de la igualdad formal, lo que en modo alguno puede ocultar que la igualdad real o material

de los colectivos LGTBI se perfila como un objetivo todavía no alcanzado. En este sentido, el profesor Arroyo hace un especial y oportuno énfasis en la importancia de activar políticas públicas encaminadas a superar los prejuicios y estereotipos existentes en la realidad.

Centrando su atención en el ámbito de la jurisprudencia del TEDH se recuerda la concepción muy amplia que este órgano mantiene en relación con el derecho a la vida privada y familiar. Por lo que respecta a la primera faceta señalada, el Tribunal de Estrasburgo ha afirmado que no cabe prohibir en modo alguno la homosexualidad en tanto esta se concrete en actos consentidos entre adultos. Lo contrario supone una injerencia intolerable en uno de los aspectos más íntimos de la vida privada. En relación con la dimensión familiar, se ha reconocido el derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo, si bien su admisibilidad no se impone con carácter general sino que se ha hace depender del margen de apreciación del que disponen los Estados. Por su parte, en la esfera nacional, A. Arroyo lleva a cabo un completo análisis tanto de las principales normas como de la jurisprudencia constitucional más relevante desde la perspectiva de su contribución significativa a la eliminación paulatina de los reductos discriminatorios que afectaban al colectivo LGTBI. La conclusión a la que se llega tras culminar el recorrido aludido no es otra que la existencia de mecanismos jurídicos que protegen la sexualidad de las personas que integran dicho colectivo, enmarcándose en su derecho a la vida privada. Lo que, sin lugar a dudas, supone un avance sustancial que debe ser valorado en términos positivos. Sin embargo, como el profesor Arroyo justamente señala, se trata de un avance insuficiente, puesto que la protección de la orientación sexual no puede quedar reducida –como en la actualidad sucede– al ámbito privado, requiriendo de modo imperativo la posibilidad de «vivirse en el espacio público sin más impedimentos que los existentes para los heterosexuales». Planteada la cuestión en estos términos, la tutela de la orientación sexual no alude a un problema de intimidad sino, antes bien, de discriminación que es consecuencia directa de esa ya mencionada presunción de heterosexualidad que, a modo de premisa, impregna el ordenamiento jurídico. Se impone, pues, la necesidad de crear un entorno neutro en el que las opciones sexuales de los individuos no desplieguen efecto alguno sobre su estatuto iusfundamental.

Con esta última reflexión ponemos punto final a esta reseña. No queremos terminar, empero, sin dejar constancia de la existencia de otras valiosas contribuciones contenidas en el volumen analizado, cuya detenida referencia no ha sido posible por la limitada extensión de la presente reflexión. Me refiero a los capítulos elaborados por los profesores J. M. Bilbao, dedicado a «La vida privada en el ámbito laboral», en el que con su proverbial solvencia y exhaustividad ofrece un completo análisis del estado de la cuestión, tanto en sede supranacional como en el ámbito interno; G. López de la Fuente, en el que se aborda la cuestión «De las reservas irlandesas a la CDFUE a la "Revolución Tranquila": El proceso de modernización de Irlanda»; y M. Vargas, analizando el tema «Una clasificación de las salvaguardias que a la luz de la jurisprudencia del TEDH preservan la unidad familiar en el derecho a la reagrupación familiar».

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 437-442
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1577

RALLO LOMBARTE, A. (2020). *INVESTIDURAS FALLIDAS Y CONSTITUCIÓN IGNOTA (2015-2020).* MADRID: CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Joan Navarro
Sociólogo
Profesor de la Escuela de Gobierno
Universidad Complutense de Madrid
Socio y vicepresidente de LLYC
https://orcid.org/0000-0003-3017-8136

La Constitución española sufre fatiga de materiales. Quizás la más relevante sea la que provoca el devenir de las generaciones y su afectación a la democracia y a sus resultados en términos de convivencia y progreso económico. Para las generaciones que accedieron al derecho al voto en década pasada la democracia es un *continuum* de crisis económicas e institucionales transmutado en normalidad. Pero no es de desafección, o de teatrales apropiaciones constitucionales, de lo que trata este libro sino de los efectos provocados por el cambio del sistema de partidos que, cocinándose desde la crisis económica del 2008, eclosiona en movilización social en 2011 y en un profundo cambio de ciclo político tras las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015, generando el mayor y más profundo periodo de inestabilidad político-institucional de nuestra democracia.

En *Investiduras fallidas y Constitución ignota (2015-2020)* el profesor y parlamentario Artemi Rallo Lombarte se atreve con un minucioso catálogo de «Episodios Constitucionales» donde la Constitución habría experimentado tensiones y activado mecanismos constitucionales inéditos, fruto de la inestabilidad político-institucional generada tras la sustitución del tradicional *bipartidismo imperfecto* que habría caracterizado el sistema de partidos desde las primeras elecciones democráticas, por un nuevo y todavía inestable *bibloquismo o multipartidismo asimétrico*. Tensiones y situaciones inéditas

que habrían llegado a comprometer la posición de neutralidad de la Jefatura del Estado, provocar investiduras presidenciales fallidas, choques institucionales entre Parlamento y Gobierno, el deterioro de la prevalencia legislativa del Congreso de los Diputados sobre el Senado y el abuso de la legislación de urgencia, como medio para sortear un Parlamento hostil.

El autor, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Jaume I y actual portavoz socialista en la Comisión de Constitucional del Senado, combina con maestría el análisis jurídico-técnico en la necesaria lectura constitucional de estos «acontecimientos inéditos», con una visión crítica y honesta del significado pragmático en la cotidiana lucha por el poder que, levantando la vista del derecho constitucional comparado, motiva el comportamiento de los principales actores en un «Estado de partidos». El autor concluye, como jurista, que, «el ordenamiento constitucional no resulta suficiente para garantizar el correcto funcionamiento del sistema político. El régimen constitucional precisa de partidos políticos comprometidos con la gobernabilidad democrática y con un leal entendimiento de los principios sobre los que se asienta un régimen parlamentario». Y, como político, apunta, no sin cierta desesperanza, que «los partidos políticos no optarán por el diálogo y el consenso transversal si la sociedad los castiga electoralmente por ello». Estamos, pues, ante un tratado riguroso desde la perspectiva constitucional y fecundo desde la óptica pragmática y política.

El texto nos ofrece un exhaustivo análisis del conflicto constitucional generado entre órganos del Estado por un Gobierno en funciones que niega que la Cámara pueda someterlo a iniciativas de control una vez agotada la preexistente relación de confianza, conflicto felizmente resuelto mediante STC 124/2018 de 14 de noviembre, restableciendo la plena capacidad de control parlamentaria sobre un Gobierno cesante. El «estrangulamiento de la iniciativa legislativa parlamentaria», con el abuso del veto presupuestario por parte del Gobierno o la dilación por parte de la Mesa del Congreso de los Diputados en la tramitación de enmiendas a las proposiciones de ley ya tomadas en consideración por el Pleno, son otros dos buenos ejemplos de cómo el cambio de mayorías altera, en estricto beneficio de los partidos, el normal funcionamiento de unas instituciones constitucionalmente diseñadas al margen y por encima de la confrontación

electoral. Pero quizás sea en el «uso torticero» de la institución de la moción de censura en donde más claramente se aprecie la instrumentalización partidaria de «un mecanismo constitucional que, configurado inicialmente para posibilitar el relevo presidencial activo (censura positiva), evolucionó hacia su catalogación como un mero instrumento de control parlamentario dirigido a erosionar y debilitar al Gobierno de turno» (censura destructiva).

La «paradójica» y extraordinaria aplicación del art. 155 de la CE permite al autor analizar otras situaciones de «vigorización» del Senado como el rechazo al techo de gasto del 27 de diciembre de 2018 o la «fraudulenta utilización» de la mayoría absoluta para contra-programar comisiones de investigación aprobadas por el Congreso de los Diputados, provocando un «desequilibrio parlamentario con un impacto constitucional de máxima magnitud al aceptar y alterar tanto el monopolio exclusivo de la iniciativa legislativa y presupuestaria en favor del Gobierno, como la prevalencia del Congreso de los Diputados sobre el Senado en el procedimiento legislativo».

Al ya mencionado abuso por los sucesivos Gobiernos minoritarios de la modalidad extraordinaria del decreto-ley en detrimento de la iniciativa legislativa ordinaria como elemento de protección ante un Parlamento de mayorías hostiles (no sin dejar de señalar con idéntico reproche, los Consejos de Ministros o viernes «sociales» de los periodos preelectorales socialistas) el autor incorpora un sugerente análisis sobre las «nonatas» propuestas de reforma constitucional, incidiendo de forma singular en las medidas de regeneración democrática, nuevos derechos y reforma territorial, señalando que, frente a la «inflación» de medidas regeneradoras de cambio, la actitud real de los partidos, lejos de buscar los consensos básicos para lograrlas, ha oscilado entre la propuesta arrojadiza y la «patrimonialización del texto fundamental». Por último, no podía faltar una necesaria referencia a las implicaciones constitucionales del debate sobre el alcance de estado de alarma frente al estado de excepción, elogiando la contención del legislador al optar por la menor limitación del ejercicio de derechos fundamentales ya en sí en una situación dramática y excepcional.

No obstante, es frente a la sucesión de investiduras fallidas (2016 y 2019) y la doble repetición electoral a las que estas abocaron donde encontramos la aportación más original y de mayor

compromiso de la obra: «[...] cómo fue posible cometer los mismos errores [en 2019] en que se incurrió en la investidura fallida de 2016 cuando el régimen constitucional ya había sido sometido a una prueba de esfuerzo que se superó con notable estrés democrático»; «De todo lo anterior no se obtuvo ninguna enseñanza en 2019. Es más, pudiera pensarse que se admitió la "normalidad" de la hipótesis de la repetición electoral. Prevaleció en los partidos, de nuevo, el tactismo electoral: el intento de debilitar hasta la marginalidad al competidor y el pánico al *sorpasso* electoral».

El autor realiza un minucioso examen de los «efectos letales» de las expectativas de *sorpasso* sobre la gobernabilidad (2016-2020), señalando esta como una –si no la principal– causa de inestabilidad político-institucional; frente al riesgo de perder o la posibilidad de alcanzar la hegemonía en un determinado bloque de partidos, la competición izquierda-derecha, la dinámica Gobierno-oposición o la delicada relación entre poderes del Estado pasarían a un segundo plano forzando los límites del diseño constitucional. El texto señala de un modo singular «la comprometida posición constitucional del Rey» tras la «renuncia temporal» de Rajoy al debate de investidura (22 de enero de 2017) «en tanto no contase con los apoyos suficientes»; episodio que disparó todas las alarmas constitucionales pues «evidenció la quiebra de la lógica constitucional imperante durante las anteriores cuatro décadas». La magnitud y trascendencia de este hecho permite al autor realizar una disección singular de los límites del art. 99 CE por el que se establece el procedimiento de la investidura, así como sobre algunas de las medidas propuestas para evitar su fracaso.

En primer lugar, muestra un rechazo tajante a la posibilidad de autodisolución de las Cámaras en ausencia de candidatos a la investidura como llegó a defender el Consejo de Estado en 2003 (Asamblea de Madrid) entendiendo que la ausencia de un candidato viable «es de efecto equivalente a una votación fallida». Para el autor «la disolución parlamentaria devalúa la trascendencia de este momento político y desvía al plano jurídico lo que constituye un problema político de primer orden y magnitud que debe ser resuelto por quienes tienen la plena responsabilidad: los partidos políticos». Sin embargo, el actual grado de fragmentación aconsejaría preservar la naturaleza simbólica y representativa de la monarquía parlamentaria para evitar la más mínima

contaminación política, proponiendo «recuperar para el Presidente del Congreso de los Diputados la facultad de proponer candidato a la Presidencia del Gobierno –debidamente formalizada mediante acto regio refrenado– atribuyéndole una labor de mediación en el proceso de propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno y realizar en nombre del Rey las consultas previas con los partidos políticos».

A falta de una cultura del acuerdo y pacto entre los grandes partidos (acreditada en la inédita experiencia de Gran Coalición o las traumáticas consecuencias de la «abstención patriótica» del PSOE para facilitar la investidura de Rajoy en octubre del 2016) el autor se pregunta cuáles podrían ser las reformas que la incentiven. Procede a descartar, por contraria a la voluntad mayoritaria expresada en las urnas, una reducción del multipartidismo mediante la reforma de la LOREG (barrera electoral nacional de 3 %, prima electoral al vencedor o la segunda vuelta electoral más propia de sistemas mayoritarios). Así mismo, descarta una reforma del reglamento del Congreso de los Diputados con la que impedir votos negativos en la investidura.

El autor reconoce que la disyuntiva entre repetir elecciones o investir un gobierno minoritario «no resulta resoluble pacíficamente [...] una o sucesivas repeticiones electorales no tienen por qué resolver necesariamente este bloqueo político y puede cronificar una inestabilidad política que derive en crisis institucional [...]. Sin embargo, evitar la repetición electoral invistiendo una minoría gubernamental no tiene por qué augurar un resultado distinto». Desde esta lógica, el autor apuesta por dos medidas que, en esencia, impidan «trasladar al cuerpo electoral la responsabilidad de garantizar la gobernabilidad». En primer lugar, considera la supresión de la repetición electoral prevista en el artículo 99.5 CE: «Habiéndose demostrado que la denominada disolución sancionatoria no cumple los fines para los que fue consagrada –presionar a los parlamentarios para que cumplieran con el mandato constitucional de investir al Presidente del Gobierno a riesgo de perder sus actas [...] no parece ilógico suprimir esta ineficaz previsión constitucional» sometiendo, de este modo, a los actores políticos a una fuerte presión socio-mediática para evitar una legislatura «sin principio ni final».

Con mayor calado pragmático, defiende una reforma del art. 99 CE que permita la investidura automática del candidato de la

minoría parlamentaria mayoritaria, en el caso que no se hubiera logrado una investidura por mayoría simple. El autor es consciente que la propuesta «constituye una deformación mayoritaria del régimen proporcional» y muta la lógica del «parlamentarismo positivo, esto es, el vínculo de confianza y responsabilidad del Ejecutivo con la mayoría parlamentaria», sustituyéndolo por un parlamentarismo negativo en el que la mayoría parlamentaria es incapaz de impedir una investidura gubernamental automática en favor de la formación política con mayor número de escaños». Pero el propio autor señala que la presunción de inestabilidad de un candidato minoritario admite «prueba en contrario», abriéndose «una oportunidad para un acuerdo político futuro y no necesariamente una decisión abocada al fracaso».

Quien suscribe no puede estar en desacuerdo con tal propuesta pues su lógica no es otra que evitar el recurso fácil a la repetición electoral, en un contexto donde la competición por defender o lograr la posición hegemónica dentro de cada bloque ha pasado a ser la única prioridad. Los partidos han demostrado sobradamente encontrarse cómodos en la permanente competición electoral y parar la maquinaria de la confrontación electoral se ha convertido hoy en la principal necesidad para asegurar una mínima calidad en el funcionamiento de nuestra democracia y evitar un mayor deterioro del normal funcionamiento constitucional. No obstante, la investidura automática de la minoría parlamentaria mayoritaria, amén de lo reseñado por el autor, supondría un fuerte incentivo para evitar cualquier acuerdo parlamentario mayoritario. La propia minoría parlamentaria mayoritaria solo tiene que esperar y dificultar en lo posible que el resto de minorías logren un acuerdo alternativo al de su investidura automática en solitario: una opción no exenta de riesgos.

Estamos ante una obra imprescindible para conocer con profundidad muchos de los acontecimientos políticos recientes y sus implicaciones constitucionales; episodios narrados desde la doble óptica del jurista experto y minucioso pero, también, del político crítico y comprometido que apuesta porque «un sistema parlamentario racionalizado orientado a garantizar la gobernabilidad debería preferir articular mecanismos que refuercen o posibiliten la formación de gobiernos a la alternativa extrema de favorecer sucesivas "elecciones cuasi concatenadas" (Cuenca Miranda, A.) hasta que se halle la solución».

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 443-449
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1575

RUIZ ROBLEDO, A. (2020). *LA MIRADA DE ARGOS. PEQUEÑO TRATADO CONSTITUCIONAL DE POLÍTICA ESPAÑOLA*. MADRID: REUS

Alfonso Cuenca Miranda
Letrado de las Cortes Generales
http://orcid.org/0000-0002-6329-2712

Como señala Francesc de Carreras en el prólogo de la obra comentada, su autor, el catedrático de la Universidad de Granada Agustín Ruiz Robledo, se inscribe en la línea de constitucionalistas pegados a la realidad, y que, fieles a esa vocación, se asoman con asiduidad a las tribunas periodísticas a fin de intentar arrojar algo de luz sobre las noticias que se suceden vertiginosamente sobre el panorama político-constitucional de nuestro país (en la misma figurarían también nombres como los de Pérez Royo o García Roca). Ruiz Robledo se distinguiría, además, por abordar con un eminente sentido práctico problemas muy variados de su disciplina, incluyendo los rincones más recónditos (títulos nobiliarios e indultos serían muestra de ello), como un Argos o panóptico de su disciplina, presto a detectar casos prácticos con los que ilustrar a sus alumnos, y, más ampliamente, a todos sus lectores. Solo un amplio bagaje, como el que posee el autor, en el que sobresalen sus conocimientos de historia constitucional y derecho comparado (en este aspecto, sus reflexiones sobre sistemas como el canadiense o el irlandés así lo atestiguan), explican la riqueza que atesora su publicación ahora glosada, *La mirada de Argos*, recopilación de artículos del autor aparecidos en distintos medios de prensa escrita (destacadamente, el diario *El País*) entre los años 2010 y 2019.

En ese mirar la política con ojos jurídicos Ruiz Robledo ofrece un repaso exhaustivo a las principales cuestiones que se han planteado en el sistema constitucional español en la última década. Para facilitar su comprensión, la obra, muy certeramente, agrupa sus componentes en nueve grandes áreas temáticas, lo que contribuye a confirmar el carácter de *practicum* que sin duda ha de tener para los alumnos

de Derecho Constitucional en los próximos años. Ruiz Robledo se plantea problemas, no rehúye las arenas movedizas y, adicionalmente, no deja de aportar propuestas ante los mismos, muchas de ellas ciertamente originales, lo cual, al margen de la concreta valoración que pueda hacerse de cada una, no deja de ser saludable ante la quizás excesiva «unifocalización» de las preguntas y de las respuestas que viene presidiendo desde hace un tiempo su campo de estudio.

El primer bloque expositivo se dedica (como no podía ser de otro modo) a la Constitución española y a su reforma. El autor parte de una concepción desacralizadora de una eventual reforma de nuestra Constitución, pero desde una posición realista. Así, se muestra escéptico frente a los bálsamos de fierabrás de determinadas propuestas de reforma constitucional, si bien no deja por ello de aportar algunas sugerencias que van desde una eventual nueva capital del Estado (Zaragoza es elegida como sede más idónea) hasta la conveniencia de reconocer la singularidad catalana en la Norma Fundamental. Por el contrario, defiende la opción del constituyente de 1978 en relación con la investidura o conformación del gobierno (modelo alemán) frente a otras opciones (partido más votado), en un detallado análisis del artículo 99 que reaparecerá como objeto de estudio en otras páginas de la obra.

Los derechos fundamentales también han sido objeto de abordaje por el articulista. De este modo, los temas tratados en el segundo bloque del libro son muy variados. El autor pasa de señalar como correcta la incidencia por decreto-ley en expectativas de los funcionarios a la dura crítica en los casos de la articulación concreta del estado de alarma en la crisis de los controladores, de determinadas políticas de rechazo de peticiones de asilo o de concesión de indultos. Por lo que respecta a la garantía de los derechos por los tribunales de justicia, Ruiz Robledo hace una brillante y didáctica síntesis de la problemática anudada a la conocida como doctrina Parot, a lo que hay que sumar unas enjundiosas reflexiones sobre los juicios paralelos y la pena de telediario. La mirada del autor llega a alcanzar otras cuestiones generalmente orilladas por los constitucionalistas, destacando al respecto su análisis sobre la herencia y la necesaria potenciación en nuestro derecho del principio de libertad de testar.

Entrando ya en la «parte orgánica» de la obra, esta comienza por el conjunto de artículos dedicados a la monarquía. La visión del

autor se aleja de tópicos denigratorios o encomiásticos tan propios del debate actual. Con todo, subyace una concepción rigurosa del necesario sometimiento pleno de la institución al derecho, eliminado cualquier tipo de vestigio que pueda ser entendido como privilegio, y enfatizando la necesaria adaptación a los tiempos de la misma. No faltan aquí tampoco numerosas propuestas, entre las que cabe destacar la reforma del art. 99 para que el conductor de las consultas fuera el presidente del Congreso (alejando al monarca de posibles complicaciones políticas), la conveniencia de aprobar una Ley de la Corona que fije su estatus con carácter definitivo, o la modificación legal que atribuya en exclusiva al Gobierno la potestad de conceder títulos nobiliarios (por más que el monarca interviniera de modo formal).

Las Cortes Generales ocupan un lugar central en las reflexiones contenidas en los artículos ahora recopilados en tanto órgano representativo del titular de la soberanía. En este bloque se incluyen diversos análisis de nuestro sistema electoral, caracterizados por su «sinceridad» (sinónimo aquí de honestidad intelectual) y exhaustividad. En relación con lo primero, Ruiz Robledo parte de la consideración de que, frente a lo que suele afirmarse, no existe ningún sistema electoral justo o injusto por naturaleza, y, así, en diversas ocasiones expone los pros y contras de cada uno de ellos. El autor es bien consciente de lo delicado que es operar a corazón abierto con el fin de adoptar eventuales reformas en el mismo, dado que sus efectos no son nunca neutros, sino todo lo contrario, además de manifestar su escepticismo acerca de las potenciales bondades de reformas más o menos radicales. Con todo, no deja de proponer reformas entre las que destaca el establecimiento de la obligatoriedad del proceso de primarias para la selección de candidatos, la exigencia de celebración de un mínimo de dos debates electorales, la posibilidad de establecer una prima de escaños para el partido más votado, o, la más original, en aras a facilitar la conexión representante-representado, el descontar o declarar desiertos un porcentaje de escaños igual al de abstenciones en la correspondiente elección. La Cámara Alta también es objeto de atención, si bien para concluir en su conveniente supresión, ya que, en opinión del autor, las segundas cámaras no han podido superar el eterno dilema de o ser reproducción de las primeras, y por tanto superfluas, o, al ser algo distinto, su existencia contradiría el principio

de primacía democrática encarnada en la Baja. Finalmente, al hilo de los casos que se planteaban en cada momento, problemas más concretos o coyunturales son también abordados, como los, según el autor, vaivenes en la «política» de admisión de grupos parlamentarios (o la interpretación de los reglamentos de las Cámaras en cada ocasión), el comportamiento de las fuerzas políticas de cara a facilitar o no la formación de gobierno, o el trámite del juramento exigido a los parlamentarios, respecto del cual Ruiz Robledo se muestra partidario de suprimirlo ante la práctica actual o, en cualquier caso, si se considerase conveniente mantenerlo, establecer una mayor seguridad jurídica mediante la recepción de una fórmula tasada en la propia Ley Orgánica del Régimen Electoral General, añadiendo como posibilidad, de cara a «desdramatizar» su praxis actual, el que el mismo se prestase no en el Pleno sino ante la Junta Electoral Central.

En la tríada de poderes clásica montesquiana, la mirada de Ruiz Robledo es más crítica con el Leviatán contemporáneo, un ejecutivo al que muchas veces contempla con gran desconfianza, máxime en un sistema como el nuestro en el que muchos de sus elementos no son sino poleas activadas por las cúpulas del partido hegemónico integradas en el Gobierno. Así, es recurrente la denuncia por el autor del abuso en la utilización de los decretos-leyes, «rebasándose» los presupuestos estrictos que a nivel constitucional justificarían acudir a esta excepción al procedimiento legislativo ordinario. Más allá de análisis jurídicos, también hay valoraciones eminentemente políticas, e incluso morales, sobre determinadas actuaciones de los gobiernos de los últimos años. De otra parte, son sumamente interesantes las consideraciones realizadas sobre el único caso de moción de censura exitosa en nuestra historia constitucional, defendiendo la tesis (que compartimos) de que el presidente Rajoy no podía haber evitado su votación con su previa dimisión, una vez había sido presentada la misma. A destacar también, por último, las iniciales reflexiones del autor sobre la respuesta jurídica a la declaración de independencia aprobada por el Parlamento catalán en el otoño de 2017, abogando ya entonces por la aplicación del mecanismo del art. 155 CE e, incluso, señalando la posibilidad de acudir a algunos de los estados excepcionales del art. 116 CE.

El sexto bloque temático se dedica al Poder Judicial y al Tribunal Constitucional. La actuación de estos dos órganos merece distintas valoraciones por el autor. Así, cabe mencionar la consideración positiva o, cuando menos, el respeto o comprensión (si se quiere) de las resoluciones judiciales relativas a la doctrina Parot, el juramento de cargos públicos, determinados casos de corrupción o distintas incidencias del llamado juicio del *procés*. No obstante, el autor se muestra particularmente crítico con determinados aspectos relativos al gobierno y al funcionamiento del poder judicial. Así, se declara partidario de volver al sistema de elección corporativa del Consejo General del Poder Judicial, si bien con la introducción de un sistema proporcional, añadiendo la propuesta de cubrir las bajas del Tribunal Constitucional conforme se vayan produciendo (a semejanza de lo que sucede en EEUU, pero sin carácter vitalicio). La crítica se hace más acerba si cabe en relación con aspectos como la regulación, en su opinión muy flexible, del régimen de servicios especiales de jueces y magistrados y su pase a la política, así como respecto a la lentitud de nuestro sistema judicial (ejemplificado en un entretenido artículo sobre el caso del apostante de lotería de Granada).

Los tres últimos bloques temáticos de la obra hacen referencia a uno de los aspectos más debatidos de nuestro sistema: la organización territorial del Estado. Así, en el primero, que lleva por rúbrica general el «Estado autonómico», el autor traza las líneas generales de su opinión sobre la evolución del mismo en nuestro país. El análisis, como en los demás aspectos abordados, pretende (y consigue) alejarse de posiciones maximalistas en cada uno de los extremos del referido debate, partiendo de un diagnóstico sosegado y realista sobre nuestro modelo territorial (de este modo, reconoce y critica las duplicidades existentes, aunque recuerda que no todo ha de medirse en términos económicos), que presenta, inevitablemente, luces y sombras. Particularmente brillante es el artículo en el que glosa diversas recomendaciones a un supuesto constitucionalista nepalí ante la reforma constitucional de su Estado. Así, aconseja despojar la descentralización de todo contenido ideológico, establecer unidades territoriales homogéneas (origen de muchas de las distorsiones en la evolución del modelo en España), cerrar el elenco de unidades autónomas concretas, huyendo como de la peste del principio dis-

positivo, en particular si se opta por el federalismo asimétrico, y que todas las partes actúen con lealtad («federal» o no). También se abordan cuestiones más específicas como la superficialidad de las actuales diputaciones provinciales o un análisis más del ejemplo canadiense-quebequés y su posible aplicación a Cataluña.

La patria chica de origen del autor protagoniza, como no podía de ser de otra forma, parte de los desvelos intelectuales de aquel plasmados en los artículos publicados. Así, rememora en dos de ellos los pasos iniciales del proceso autonómico andaluz (manifestación del 4 de diciembre de 1977 y referéndum de 28 de febrero de 1981), subrayando la capitalidad de los mismos respecto a lo que luego fuera la evolución del Estado de las Autonomías en España. También se ocupa de otras cuestiones ligadas al día a día de la coyuntura política regional: desde la controvertida elección de la Mesa del Parlamento sito en el Hospital de las Cinco Llagas hace unos años, hasta la utilización de la disolución por los presidentes, decantándose, en este último aspecto, por establecer una prohibición de disolución (con excepciones a la británica o alemana) para evitar su uso partidista (al haber perdido su antigua función de instrumento de cohesión de partidos o grupos que hoy, desgraciadamente, distan mucho de necesitar en alguna ocasión ser cohesionados, dada la extremada rigidez de la disciplina de partido).

Los diferentes meandros trazados por el río catalán en los últimos años no han podido ser desconocidos por la pluma de Ruiz Robledo, en cuanto estudioso y español preocupado por los problemas de su patria. Así, Cataluña ha ocupado buena parte de sus reflexiones. Estas parten de lo que podría calificarse como una «aproximación canadiense», pues no en vano, como se ha indicado, el autor es un profundo conocedor de la federación canadiense. De este modo, de sus escritos se concluye su defensa en el plano jurídico del marco actual y la condena de toda actuación que exceda o, más abiertamente, vulnere el mismo, lo que se combina con la, a su juicio, imprescindible actuación política, incluyendo esta última la necesaria batalla de las ideas, pero también la conveniente seducción de los catalanes, que podría tener como plasmación un posible reconocimiento de su singularidad a nivel constitucional. En esa corriente los artículos analizan jalones concretos de la tormentosa realidad política catalana

de los últimos años: aplicación del art. 155, investidura telemática, relator-mesa de diálogo, rechazo de un concreto senador autonómico potencial presidente del Senado…

En definitiva, nos hallamos ante una obra de lectura recomendada y, ciertamente, casi obligada en unos tiempos en los que el derecho constitucional, por suerte y desgracia simultáneamente, está más a la orden del día que nunca desde 1978. Un libro y un autor que no rehúyen los temas controvertidos y que tiene la gran virtud de transmitir de una manera clara y fácilmente comprensible las cuestiones planteadas, las posturas en liza, y, lo que es más meritorio, las posibles soluciones. Todo ello presidido desde una profunda libertad e «insobornabilidad» intelectual, en la que la respuesta no precede, como en tantas otras ocasiones en la actualidad, a las preguntas.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 451-458
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1580

GARROTE DE MARCOS, M. (2020). *EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL. MEMORIA, BALANCE Y CAMBIO*. MADRID: MARCIAL PONS

Ángel J. Sánchez Navarro
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid
https://orcid.org/0000-0002-7568-7631

Vaya por delante la venda: algunas circunstancias presentes en la obra que aquí se reseña dificultan cualquier pretensión de objetividad por parte de quien esto firma. Para cualquier jurista español, una publicación de Marcial Pons supone, de por sí, una primera garantía. Si, además, el jurista se dedica al Derecho Constitucional, la coedición por parte de la Fundación Manuel Giménez Abad supone incorporar el aval de una de las instituciones que, en los últimos años, más y mejor ha contribuido a la calidad del debate intelectual y académico sobre la democracia española, y sobre la calidad, las dificultades y las necesidades de nuestro ordenamiento constitucional. Añádase que ambas firmas respaldan una colección («Debates constitucionales») cuya dirección y coordinación está –a juicio de quien esto firma, claro está– en algunas de las mejores (y más amables) manos que encontrarse puedan en el panorama de los constitucionalistas españoles, como son las de José (Pepe) Tudela Aranda, Josep Maria Castellà y Fernando Reviriego, y resulta un cóctel difícil de mejorar.

Y, entonces… aparece María Garrote de Marcos, presentando esta obra sobre el sistema electoral, y lo logra. En unas 150 páginas (excluyendo índice y bibliografía) consigue dar una excelente perspectiva del objeto de este trabajo, el sistema electoral español. Un objeto difícil de tratar, en primer lugar, por su aparente facilidad: como se afirma en el primer párrafo de la introducción, «sobre el sistema electoral opinamos todos», y por lo tanto todos asumimos un cierto grado de conocimiento sobre el mismo. Por eso es cierto que «parece que ya se ha dicho todo lo que se tenía que decir», y

que «es difícil encontrar algún aspecto» del mismo «que no haya sido profusamente estudiado y minuciosamente analizado». Y por eso mismo acierta al no pretender «descubrir facetas desconocidas», «plantear nuevos enfoques» o «realizar aportaciones originales», aunque –por supuesto– no renuncia a ofrecer propuestas sugerentes –y naturalmente discutibles– de mejora.

La profesora Garrote de Marcos, jurista y politóloga, afronta el reto con la seguridad de quien conoce bien el terreno que pisa. Aunque anuncie que el estudio no es exhaustivo –seguramente, ningún estudio electoral pueda serlo–, también avisa de su amplitud de miras («no es un trabajo teórico, ni empírico, ni jurídico, ni politológico, aunque tenga un poco de todo eso»), y de su pretensión divulgativa, dirigida a ofrecer una visión personal que sea, entre otras cosas, «explicativa» y «comprensible», que trata de acercar al lector un tema complejo, mediante un lenguaje sencillo y cercano. Una intención plenamente coherente, además, con la línea general de la colección en que aparece y que, en menos de cuatro años desde su nacimiento, ha ofrecido ya a la sociedad española una quincena de títulos muy accesibles que ponen a disposición de cualquier ciudadano interesado información y reflexiones relativamente breves sobre cuestiones de interés constitucional general, a cargo de especialistas en cada una de las materias (y, por cierto… ¿soy yo el único que echa de menos la antigua práctica de informar, en los libros de muchas colecciones, acerca de los «títulos publicados» anteriormente en las mismas? Puede que hoy no sea tan necesario… pero seguramente seguiría siendo muy útil, al menos para quienes solemos enfrentarnos a los textos en papel).

Desde el principio, la obra cumple sobradamente con esas pretensiones: la breve introducción sirve no solo para presentar la intención del trabajo, sino también para anticipar su estructura, que responde a la lógica y se ajusta motivadamente a los tres conceptos que sirven de subtítulo. Así, como lo lógico es empezar por el principio, el primer capítulo explica cuidadosamente «de qué hablamos» cuando hablamos del sistema electoral. A tal efecto, se presentan algunas ideas y postulados básicos del mismo, comenzando por la relevancia central de las elecciones para la democracia (su «elemento visible», que «"bombea" la democracia, permitiendo que se oxigene, se nutra y sobreviva»: p. 18), y por las funciones que desempeñan (básicamente, producir representación, gobierno y legitimidad). A partir de ahí, se

introducen algunas nociones sobre el concepto del sistema electoral, su relación con el marco democrático representativo y liberal adoptado en España; sobre el sustento axiológico e institucional en el que opera, basado en principios y valores como la igualdad y el respeto al Estado de derecho; sobre los elementos y estándares que configuran unas elecciones como «libres y justas (*free and fair elections*)», según la expresión generalizada en la doctrina… Unas páginas –apenas cincuenta, una tercera parte del texto– de fácil lectura, que recogen de forma sencilla y sistemática los aspectos generales y las cuestiones principales planteadas por las elecciones y los sistemas electorales que constituyen el objeto de estudio, y que serían de gran utilidad para todo aquel que, sin ser experto, quiera opinar fundadamente sobre las múltiples cuestiones que esos fenómenos suscitan en la sociedades contemporáneas, en general; y en la española, en particular.

El resto del libro sigue el esquema que anuncia su título: arranca de la memoria, dedicando los capítulos II y III a repasar brevemente los sistemas electorales históricamente vigentes en España hasta los orígenes de nuestra actual democracia, y la génesis del sistema configurado en nuestra transición. Hace luego un ajustado balance de su funcionamiento durante los años (más de cuarenta ya) en que ha sido aplicado; y termina por examinar aquellos aspectos más discutibles que han suscitado más debate social, político y doctrinal, sin dejar de formular algunas propuestas, en principio relativamente menores, de reforma. Todo ello, centrándose en el sistema para la elección del Congreso de los Diputados, gradualmente extendido a casi todos los demás procesos electorales (salvo, como es bien sabido, a los del Senado, cuyo sistema electoral solo merece alguna referencia aislada al hilo de la exposición) hasta el punto de configurarse como una especie de «sistema electoral común» español.

En línea con la brillante expresión de José Antonio Marina («la memoria no es un lastre que debamos largar para ir más ligeros, sino el combustible que nos permite volar»[1]), la profesora Garrote subraya acertadamente que «la memoria no es solo historia ni pasado, que se analiza pero no se juzga; también es el recuerdo que portamos y que nos permite enfrentarnos a la realidad con una experiencia y una visión

[1] *Teoría de la inteligencia creadora*. Barcelona, Anagrama, 1993, p. 118.

determinada» (p. 14). Es preciso, por tanto, «conocer la herencia que recibimos de la historia» para «comprender en toda su complejidad el origen y los condicionantes» del sistema electoral vigente, el cual «tuvo muy en cuenta la historia, no tanto para reproducir ciertas reglas electorales, sino sobre todo para evitarlas». De ahí que el capítulo II dedique unas páginas (breves y muy sustanciosas) a resumir los rasgos principales de nuestra legislación electoral histórica, la cual –en lógica coherencia con la «inestabilidad constitucional española» que destaca Jorge de Esteban[2] muestra una «asombrosa variedad», producto de la sucesión de «multitud de leyes electorales».

Esta diversidad nos aproxima a la experiencia del laboratorio constitucional (y electoral) francés, permitiendo identificar también aquí la continuidad de algunos elementos del sistema que, no obstante, subrayan las muy diferentes trayectorias de ambos países en este ámbito. En efecto, en Francia se configura históricamente un «derecho común de la legislación electoral» basado en una fórmula mayoritaria, que combina el sufragio directo (universal masculino desde 1848) en distritos uninominales, con la exigencia de mayoría absoluta en primera vuelta, y simple en la definitiva, y que en buena parte aún hoy perdura[3]. Sin embargo, en España, la autora destaca «el interés […] por modular el derecho de sufragio de acuerdo con las aspiraciones de los actores políticos; la centralidad de la circunscripción en la mecánica electoral […] y la utilización generalizada y sostenida de la regla de la mayoría como fórmula electoral» (p. 68). Aspectos que explican que el periodo comprendido entre 1812 y 1976 «se inicia con una normativa electoral de las más avanzadas de su época, situando a España en la vanguardia de los incipientes sistemas liberales»; pero concluye «con un régimen autoritario […] que relegaba a España a la retaguardia de la ya consolidada democracia europea» (p. 68). Todo lo cual explica el abandono de esos elementos –lógico, dado su «balance lamentable» (p. 89)–, y su sustitución por otros en el momento de definir el sistema que habría de encauzar la expresión

[2] «Estudio preliminar», en *Las Constituciones de España.* Madrid, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000 (2ª ed.), p. 21

[3] A. J. Sánchez Navarro, «El sistema electoral francés desde 1789: continuidad y cambio», en *Foro, Nueva época*, vol. 21, núm. 2 (2018), p. 428.

democrática española desde el momento transicional… y que en sus líneas fundamentales se mantiene hoy en día.

Por eso, el capítulo III explica el proceso de formación y consolidación del actual sistema electoral, resaltando los elementos de ruptura con nuestra tradición en esta materia y el amplísimo apoyo que suscitó, y que se puso de manifiesto tanto en el momento constituyente como en el de la aprobación de la Ley electoral vigente, la LO 5/1985, que «contó con un respaldo prácticamente unánime», convirtiéndose «sin duda» en «una de las leyes más apoyadas en nuestra democracia» (p. 112). Las vicisitudes de ese proceso, así como las sucesivas –y, en general, también ampliamente apoyadas– reformas de la ley electoral encuentran cumplida y detallada descripción y análisis en unas páginas, que sitúan al lector en una privilegiada posición para compartir las dos últimas partes del libro, dedicadas –como avanza su título– a hacer «balance» sobre los rendimientos del sistema y a la reflexión sobre las propuestas de «cambio» sugeridas para el mismo (capítulos IV y V).

Este último tercio de la obra recoge las principales valoraciones que ha suscitado el sistema electoral, haciendo uso de la perspectiva que proporciona una experiencia acumulada de más de cuarenta años, en los que se han celebrado casi doscientos procesos electorales (generales, autonómicos, municipales y europeos). La posición de la autora es clara y explícita: «la valoración que merezcan los sistemas electorales dependerá de su capacidad para proporcionar con eficacia los fines que se persiguen»; y el de nuestro Congreso de los Diputados «ha tenido un papel protagonista en la transición y consolidación de la democracia en España»; «su flexibilidad y dinamismo» le ha permitido adaptarse a «circunstancias sociales y políticas muy diversas. Ha sido una buena garantía de estabilidad en momentos de inestabilidad», permitiendo que «todas las fuerzas políticas que tenían un apoyo electoral razonable» estuvieran representadas en el Congreso. Ha conseguido también reflejar la evolución política «sin distorsiones ni exageraciones»… En definitiva, «ha conseguido un formidable *trade off* entre representación y gobernabilidad», demostrando ser «bastante eficaz» para sus fines: «el balance es positivo» (pp. 163-164 y 169).

Esa visión general, sin embargo, no le impide formular algunas propuestas de reforma, con un grado de concreción que lamentablemente se echa en falta en muchos otros estudios sobre esta materia, y que muestra el grado de control sobre la misma (pp. 154-161). Propuestas en

principio menores… aunque la materia electoral casi nunca es «menor». Así, por una parte, y a efectos de hacer algo tan poco debatido en la esfera pública como es mejorar el prorrateo electoral (la distribución de los escaños entre las diversas circunscripciones), sugiere combinar varias medidas. Ciertamente, algunas de ellas tienen (al menos, aparentemente) una índole más técnica que política (modificar la fórmula proporcional utilizada, cambiar la base demográfica de reparto utilizando «los electores inscritos en el censo electoral en lugar de los residentes»), lo que en principio no parece plantear grandes dificultades. Sin embargo, y como la propia autora reconoce, no ocurre lo mismo con otras modificaciones que seguramente provocarían notable polémica, como es en particular el aumento del número de parlamentarios para configurar un Congreso de 400 diputados (cifra que, por otra parte y como se resalta en otros momentos del estudio, no sería nueva ni excesiva en relación con otras Cámaras, históricas o contemporáneas).

Una segunda propuesta, la de implantar algún tipo de voto preferencial, también resulta aparentemente menor […] si no exigiera también «revisar otros muchos aspectos que pueden influir en su diseño». Entre ellos se mencionan –ni más ni menos– «los mecanismos de selección de candidatos por parte de los partidos, en aras de presentar a los mejores y más atractivos»; «el Reglamento del Congreso […] con el fin de proporcionar al parlamentario individual instrumentos y posibilidades para que su actuación pueda ser adecuadamente valorada. Y, por supuesto […] adaptar la LOREG […] ajustando las normas sobre campaña y financiación electoral». ¡Casi nada!

Junto a esas propuestas, la profesora Garrote recoge y suscribe algunas de las críticas más serias y extendidas sobre algunos elementos concretos del sistema. En particular, afirma que nuestras reglas electorales «violentan abiertamente» el «derecho a la igualdad del voto, en el sentido de que el voto de todos los ciudadanos tenga el mismo valor con independencia del lugar donde se emita», poniendo de manifiesto una contradicción que, como ella misma continúa diciendo, afecta a «una cuestión que […] no es política ni está a disposición del legislador, sino que es jurídica e indisponible». Por otra parte, «poco o nada se ha evolucionado en la dimensión del voto libre y voto directo», de modo que «a los electores no se les garantiza su derecho a elegir libre y directamente a los representantes». Aspectos ambos que exigen plantearse modificaciones, a fin de «profundizar

en la vinculación entre la soberanía popular y la participación política en un momento […] en el que los derechos políticos parecen resultar de los más imperfectos» (pp. 166-167).

Como es obvio, la profundidad de estas consideraciones críticas y el alcance de las reformas (en principio, menores) que se sugieren suscita en el lector cierta perplejidad: ¿cabe considerar «positivo», o un «formidable» *trade off* (sea esto lo que sea, dicho sea de paso) un sistema que «violenta abiertamente el derecho a la igualdad de voto» y no garantiza a los electores ese derecho a elegir libre y directamente a sus representantes? Estas son, como siempre, las grandes cuestiones que subyacen en el debate sobre el sistema electoral. Cuestiones que merece la pena debatir, y respecto de las cuales la sociedad tiene que pronunciarse, teniendo en cuenta la necesidad de encontrar equilibrios entre valores e intereses diferentes y muchas veces contrapuestos, de distinguir los árboles y el bosque, los objetivos generales y los particulares, la complejidad del sistema y la interdependencia de sus elementos…

Eso es lo que, en última instancia, deja en el aire el libro que comentamos. Muchas son, naturalmente, las matizaciones o las precisiones que podrían hacerse; e infinitas las discusiones que suscita, y que merecerían tratarse con mayor detalle, desde el alcance del secreto del voto (mucho más amplio, a mi juicio, que lo apuntado en la página 29: no solo derecho, sino deber) hasta la aparente aceptación de la discriminación positiva en favor de «las minorías nacionales» (p. 28, aunque […] ¿no supone también violentar la igualdad de voto?); pasando por la virtualidad de los programas electorales o la eventual identificación entre electores y partidos. Pero permítaseme prestar aquí atención preferente solamente a una: señala la profesora Garrote que «los partidos políticos […] son la clave», y seguramente acierte. Pero continúa diciendo que «todo empieza y termina con los partidos», y eso seguramente sea mucho más discutible.

En efecto, los partidos políticos *son* (no *deben ser*) *expresión* del pluralismo político e *instrumentos* fundamentales de participación política (art. 6 CE). Lo que significa que todo empieza con la ciudadanía, con los *polites*, plurales y participativos. Los partidos (como las asociaciones de padres, de estudiantes o las asociaciones de vecinos) solo pueden cumplir satisfactoriamente sus fines si los ciudadanos (como seres políticos, como padres, como estudiantes o como vecinos) se implican, participan y tratan de cambiar su rumbo […] desde

dentro. Y eso no es fácil ni cómodo en una sociedad cada vez menos participativa, en la que el *homo videns* de Sartori parece imponerse al *zoon politikon* aristotélico, y el comentarista al protagonista.

En mi humilde –y sé que muy personal, y minoritaria– opinión, resulta relativamente fácil, y cómodo, ver los toros desde la barrera, ganar los partidos desde el sofá, arreglar el país en el papel o en la tertulia… o criticar a los partidos y perseguir su reforma sin mancharse las sandalias en su barro. No es fácil ni cómodo comprometerse, arriesgarse a buscar el sitio donde han de adoptarse las decisiones, y participar en los procesos deliberativos que –en mayor o menor grado– siempre preceden a la decisión. Seguramente sea un círculo vicioso, pero los partidos no podrán representar a la ciudadanía si la ciudadanía no se hace presente en los partidos, dejándolos en manos de unos pocos que, por cualquier razón (noble o no: por compromiso, espíritu cívico, interés personal o simple inercia) sí participan (es decir, toman parte). Tal vez los partidos sean cada vez más círculos cerrados… pero también es posible que nadie tenga interés –más allá de la retórica: voluntad, capacidad, tenacidad– en abrirlos. Y, si esa es la clave, difícilmente cambiará si nadie trata de hacerlo… Algo que, por cierto, han intentado en los últimos años varios «nuevos partidos» que, en España y fuera de ella, han hecho bandera de «nuevas políticas», introduciendo elementos de participación más directa (primarias, consultas, candidatos «no profesionales de la política», etc.) con un resultado que –es verdad que en muy pocos años de experiencia– no parece, hoy por hoy, excesivamente alentador.

En definitiva, nos hallamos ante un libro excelente, que cumple de manera más que satisfactoria los objetivos que anuncia: proporciona una amplísima información, muy correctamente estructurada y sistematizada; y presenta los principales puntos de debate y propuestas de manera brillante en lo formal, con una escritura ágil y directa, y la cuidada edición propia de la colección en que se integra. Características que lo hacen muy fácilmente legible y comprensible para cualquier persona interesada en profundizar en esta cuestión, central para nuestra democracia como para todas las demás.

Dicho sea todo ello, naturalmente, a beneficio de inventario. Quien esto escribe comenzó poniéndose la venda; corresponde ahora a cada lector apreciar si existe herida.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 459-465
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1579

ARNALDO ALCUBILLA, E. Y CANOSA USERA, R. (2020). *EL DERECHO CONSTITUCIONAL ANTE EL COVID-19. LAS DIFERENTES RESPUESTAS EN EL ÁMBITO COMPARADO.* MADRID: CARDENAL CISNEROS Y WOLTERS KLUWER

Pablo Pendás Prieto
Letrado de las Cortes Generales
Jefe del Departamento de Contratación
del Congreso de los Diputados

Es muy elogiable la rápida respuesta doctrinal ante un fenómeno imprevisible como era la expansión universal de la COVID-19. En apenas un año, los juristas (también sociólogos, economistas y otros expertos) han respondido al desafío de estudiar las respuestas de los ordenamientos jurídicos ante una realidad incierta y confusa. Proliferan las monografías, los números especiales de revistas jurídicas y, sobre todo, las obras colectivas con aportaciones importantes en las diferentes ramas del derecho.

El libro que comentamos, dirigido por los profesores Raúl Canosa y Enrique Arnaldo, reconocidos constitucionalistas, reúne la colaboración de quince especialistas de otros tantos países acerca de las respuestas de sus respectivos derechos nacionales. En general, se ha buscado una solución «fuerte» (el confinamiento) y otras medidas rigurosas pero menos traumáticas (cierre de hostelería, «toque de queda», etc.) que afectan sin lugar a dudas a los derechos fundamentales. En casi todas partes se ha acudido al derecho de excepción, recuperando capítulos (felizmente) poco habituales en el funcionamiento ordinario de los sistemas constitucionales. En otros, se ha acudido a la legislación ordinaria y, a veces, a normas *ad hoc* para adoptar medidas destinadas a combatir la crisis sanitaria. En todas partes, se plantean problemas similares y se adoptan soluciones aparentemente análogas, pero con matices importantes para el constitucionalista.

Dicen con razón los profesores citados en la presentación del libro que comentamos que la pandemia supone una auténtica «prueba de estrés para el Derecho Constitucional». Una vez más, ante catástrofes de enorme magnitud, reaparece en toda su plenitud la «era de los ejecutivos» (tan bien enunciada por García de Enterría) y la consiguiente debilidad de un Parlamento difuminado, confuso y aparentemente apático ante la hiperactividad del Gobierno. No está justificado en esta ocasión, sin embargo, el ya conocido pesimismo de los constitucionalistas ante la crisis del Parlamento, una constante en la literatura parlamentaria del último siglo desde que Carl Schmitt, en el marco de su famosa polémica con Kelsen, criticara el «espectro vacío» de Weimar. La propia dinámica y complejidad organizativa del poder legislativo, lento y repleto de matices (como, por otra parte, es propio de un Parlamento democrático) provoca, en un marco como el actual, que requiere gran agilidad en la toma de decisiones, que la ciudadanía mire al ejecutivo, poder activo por definición y mucho más enérgico, ágil y expeditivo en este tipo de coyunturas.

No ha sido, sin embargo, el papel del legislativo lo que ha generado mayores discusiones sino la drástica limitación de los derechos fundamentales (particularmente acusada entre marzo y mayo de 2020) al amparo del estado de alarma, un estado excepcional de índole civil y administrativa que, según la doctrina más consolidada sobre la materia que representa Cruz Villalón, no permitiría la adopción de unas medidas tan concluyentes. Nos limitamos a enunciar aquí el debate, remitiéndonos para profundizar en el mismo a los sugerentes análisis que los autores realizan de la respuesta a nivel nacional de cada uno de sus ordenamientos jurídicos ante la crisis sanitaria.

Procede ahora resumir la obra que reseñamos. La primera parte contiene un capítulo, a cargo del profesor Canosa, titulado «El marco internacional y supranacional de la reacción estatal europea ante la emergencia sanitaria». El propio título anticipa ya una primera e ineludible conclusión: la reacción ha sido abrumadoramente estatal. Los viejos Estados nacionales han sido los exclusivos protagonistas de la batalla contra la COVID-19 ante unos pasivos poderes locales y unas difuminadas estructurales supraestatales. La profunda limitación de los poderes regionales (particularmente llamativa en un Estado tan descentralizado como el nuestro) y la ausencia de una clara coor-

dinación entre distintas organizaciones internacionales (la inacción, cuando no ausencia, de las autoridades comunitarias en la primera fase resultó muy significativa) dejó a los Estados ante sus propias soluciones jurídicas improvisadas al tiempo que al derecho internacional y comunitario como únicos garantes de la legalidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas al amparo del derecho de excepción.

Partiendo de la Declaración Universal de Derechos Humanos como base de todo el derecho internacional posterior y, tras constatar que la misma no presenta en su articulado cláusulas relativas a la suspensión de derechos en situaciones de emergencia, realiza el autor una sugerente comparación entre el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), con muchas más similitudes que diferencias entre ambos. A la postre, las respuestas nacionales han estado basadas en normas de aplicación temporal, necesarias, proporcionales y respetuosas con el derecho internacional. Incluso el derecho comunitario, más preciso, parece renunciar en esta ocasión a una mayor exhaustividad y, de hecho, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea menciona escueta y genéricamente «el respeto al contenido esencial de los derechos» y el carácter necesario y proporcional de las medidas que se adopten. Vía libre, pues, para los Estados-nación que han gozado de plena discrecionalidad en la toma de decisiones y su plasmación jurídica, sin excesivos controles internos ni externos.

La segunda parte, «Las respuestas al Covid-19 en América», tal vez la más novedosa como ejercicio de buen comparatismo, contiene estudios sobre los siguientes países: Argentina (a cargo de Sergio Díaz Ricci), Chile (José Antonio Ramírez Arrayás), Colombia (Alberto Yepes Barreiro), Costa Rica (Hugo Picado León), Ecuador (Marco Elizalde Jalil), Estados Unidos (Jorge M. Farinacci Fernós), México (Giovanni A. Figueroa Mejía), Perú (Susana Ynes Castañeda) y República Dominicana (José J. Marte V. y Namphy Rodriguez Otsu).

Los devastadores efectos de la pandemia y los problemas comunes ocasionados (saturación de UCI, colapso de atención primaria, desabastecimiento de productos esenciales) y la mencionada falta de respuesta de las autoridades supranacionales han provocado que los Estados, inspirados unos por otros, hayan adoptado el mismo derecho de excepción, aunque hayan seguido cauces jurídicos muy

distintos. Esta invocación al derecho excepcional (*contra tenorem rationem*, decían los clásicos) es, por desgracia, bastante común en el Nuevo Continente y no solo en situaciones de catástrofe sanitaria como la presente. La rápida urbanización ha provocado la aparición de inmensos suburbios pobres en las grandes ciudades, generando una irresistible atracción por los líderes mesiánicos que prometen sin fundamento un mundo mejor. Esta tradición caudillista tiene su reflejo jurídico constitucional en la existencia de un cesarismo presidencial o hiperpresidencialismo muy acusado. La cultura jurídica que atribuye al presidente de la república poderes excepcionales en casos de emergencia está muy extendida. Así, en Chile, el estado de catástrofe para combatir la crisis sanitaria fue decretado por el presidente que, por propia iniciativa, restringe las libertades de circulación y reunión, requisa bienes y pone límites al derecho de propiedad (pág. 97); en México, por su parte, el «supremo poder ejecutivo de la Unión», encabezado por su presidente, puede controlar la constitucionalidad de las medidas que se implementen, aunque con autorización del Congreso y supervisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Son, en efecto, excepcionales los países que, como Costa Rica, apuestan por un presidencialismo débil y acotado con fuerte control del Parlamento.

Una segunda reflexión que se desprende de las colaboraciones que componen esta segunda parte del libro es la generalización de los estados excepcionales, bajo distintas acepciones (catástrofe en Chile, emergencia en Perú). Al amparo de dicho estado excepcional, se han ido adoptando las distintas medidas. Llama la atención el caso argentino, que no cuenta con normativa sanitaria específica para estos casos ni con régimen de estados excepcionales (salvo el estado de sitio, que goza de gran rechazo social tras la dictadura militar). A pesar de ello, a través de los llamados Decretos de Necesidad y Urgencia, se configura una suerte de «estado de alarma» bastante similar al español y caracterizado por las constantes tensiones entre centro y periferia y la delegación parlamentaria en el ejecutivo para la adopción de la mayoría de medidas de excepción. Al mismo mecanismo jurídico-constitucional se llega en Colombia, si bien en este caso, la ausencia de las máximas autoridades del Estado resultó llamativa: bastó una declaración de emergencia sanitaria por el ministro de Sanidad, sin cobertura de rango constitucional sino legal. Ello, sin embargo, permitió

burlar el control de constitucionalidad de las medidas por parte de la Corte Constitucional de Colombia, generando enorme polémica entre los profesionales del derecho más sensibles a las garantías jurídicas.

La gestión de la pandemia a nivel nacional ha estado marcada por el asesoramiento técnico del Ministerio de Sanidad en la toma de decisiones. En este sentido, resulta muy interesante el ejemplo mexicano y su Consejo de Salubridad General. Dependiente del presidente de la república y del secretario de Salud que lo preside, llama la atención que entre los vocales titulares con voz y voto figuren los presidentes de las Academias de Medicina y Cirugía. La presencia de reconocidos intelectuales complementa y perfecciona el asesoramiento del órgano, dotándolo de amplia perspectiva cultural y alejándolo de las vicisitudes del día a día. La creación de un órgano similar ha sido una constante demanda del sector sanitario, hasta el momento ignorada en nuestro país.

Estos y otros múltiples matices pueden apreciarse en el relato que juristas de reconocida competencia profesional logran articular acerca de las respuestas constitucionales americanas a la pandemia.

Por último, la tercera parte («La respuesta al Covid-19 en Europa») hace referencia en los distintos capítulos a los siguientes países: Alemania (a cargo de Marie-Christine Fuchs y Jonas Hein), España (Enrique Arnaldo Alcubilla), Francia (Bertrand Mathieu), Italia (Luigi Ferraro) y Portugal (Margarida Salema D'Oliveira Martins y Alfonso D'Oliveira Martins). Interesa, por razones obvias, destacar la aportación de Arnaldo al caso español, que parte de citas literarias (Chesterton, Pushkin, Cohen) y filosóficas (Žižek y otros) para poner en suerte al lector a la hora de adentrarse en una referencia rigurosa a la aplicación del (modesto) estado de alarma, que vivía casi en el limbo jurídico del artículo 116 de la Constitución y la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, salvo la limitada excepción de la huelga de controladores aéreos de 2010.

El autor pone de manifiesto que el estado de alarma no era necesariamente inevitable, existiendo otros mecanismos en el ordenamiento jurídico para haber tomado medidas análogas, tanto en el ámbito sanitario (Ley 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales de Salud Pública; Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad o Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública) como

en el de la seguridad pública (Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional). Sin embargo, tampoco cabe duda de que el estado de alarma es una medida adecuada y ajustada a derecho en la situación presente, prevista como está en nuestra Constitución y en la ley orgánica que la desarrolla. El artículo 4 de la citada ley prevé la declaración del estado de alarma a causa de «crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves». Nos encontramos, qué duda cabe, ante uno de estos supuestos por lo que tanto la declaración del estado excepcional por el Consejo de Ministros como sus posteriores ampliaciones autorizadas por el Congreso de los Diputados (con mayorías cambiantes), han respetado tanto el espíritu de la norma como su tenor literal, que exigen previsión jurídica y control parlamentario. Cabría preguntarse si con la utilización de mecanismos ordinarios se hubieran evitado las drásticas limitaciones e incluso suspensiones de derechos fundamentales que se han producido como consecuencia de la peor catástrofe sanitaria del último siglo. La respuesta ha de ser negativa ya que el estado de alarma no es el causante de dichas limitaciones sino tan solo el mecanismo jurídico habilitante que las hace posibles y legítimas. El que otros países europeos hayan recurrido a distintos mecanismos no parece argumento suficiente para descalificar la declaración del estado de alarma ya que de lo que se trata es de tomar las medidas menos lesivas jurídicamente pero que sean al mismo tiempo eficaces para lograr la finalidad última: la protección del derecho a la vida de las personas, condición *sine que non* para los demás derechos, como reconoce la STC 53/1985, de 11 de abril, que califica el citado derecho como «esencial y troncal» en cuanto que supuesto ontológico sin el cual los restantes derechos no tienen existencia posible.

Resulta un ejercicio muy útil para el jurista la comparación de la solución española con las de nuestros vecinos europeos, ya que se pone en evidencia que, con distintos matices constitucionales, se ha llegado a las mismas medidas y afrontado los mismos problemas. Por lo general, los mecanismos han venido condicionados por la distribución territorial del poder. En Francia, ha destacado la naturaleza puramente subsidiaria de la intervención de las autoridades locales, que vieron restringidos sus poderes de policía por el Consejo de Estado. Más aún, solo situaciones locales de peso específicas les

han permitido tomar medidas diferenciadas de las adoptadas a nivel nacional y siempre que no comprometiesen la eficacia de las medidas tomadas por el Estado (Ordenanza nº 440009, de 22 de abril, citada en la pág. 306). Evidente limitación de poder local que no deja de sorprender desde una óptica autonómica o federal. Menos sorpresiva ha resultado, en cambio, la reacción alemana cuya Ley Fundamental de Bonn fue inspiración principal de nuestra Carta Magna. Las competencias sanitarias, en manos de los Länder; las Conferencias de Ministros de los Estados, con apasionados debates sobre el nivel de injerencia de la Federación. Todo recuerda al caso español, salvo la ausencia (por razones históricas evidentes) en la Ley Fundamental alemana de una legislación de excepción.

Sin embargo, no permitamos que los distintos matices jurídicos entre Estados (inevitables, por otra parte) nos impidan concluir que la reacción española se ha enmarcado en la plena normalidad de los parámetros europeos y que los problemas constitucionales que se han enfrentado (limitación de derechos fundamentales, reducción de la actividad parlamentaria, excesivo protagonismo del ejecutivo) han sido análogos a los de nuestros socios de uno y otro lado del Atlántico, como demuestra a la perfección una pausada lectura del libro y las reflexiones de cada uno de sus autores.

En definitiva, *El Derecho Constitucional ante el Covid-19* ocupa un lugar relevante en la bibliografía sobre el que se ha llamado con acierto derecho «en» la excepción, más que derecho «de» excepción. Bien editado por el Colegio Universitario Cardenal Cisneros y Wolters Kluwer, expuesto con rigor y buen estilo, el libro aporta información útil y opinión bien fundada. Cuando la pandemia pertenezca al pasado (ojalá sea pronto) seguirá siendo de gran interés el estudio de la respuesta, con luces y sombras, a este «estrés» normativo. Es una satisfacción comprobar la buena respuesta de nuestra doctrina, prueba –una vez más– de que tenemos un alto nivel de derecho constitucional derivado sin duda de que tenemos una muy valiosa Constitución.

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

IV

Informes y jurisprudencia parlamentaria comentada

Reports and parliamentary Case law with commentaries

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 469-481
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1582

NOTA SOBRE LA CONFORMIDAD A DERECHO DEL ACUERDO ADOPTADO POR LA MESA DEL SENADO EN SU REUNIÓN DEL DÍA 17 DE MARZO DE 2020, RELATIVO A LA LIMITACIÓN DE LA CONVOCATORIA DE SESIONES DEL PLENO Y DE LAS COMISIONES DEL SENADO DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

NOTE ON THE LEGAL CONFORMITY OF THE AGREEMENT ADOPTED BY THE SENATE BUREAU AT ITS MEETING OF 17 MARCH 2020, RELATING TO THE LIMITATION OF THE CALL FOR PLENARY SESSIONS AND SENATE COMMITTEES DURING THE STATE OF ALARM.

Secretaría General del Senado

SUMARIO: I. ANTECEDENTES II. CONSULTA III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS. IV. CONCLUSIÓN

I. Antecedentes

1. En su reunión del día 17 de marzo de 2020 la Mesa del Senado adoptó el acuerdo siguiente:

> No convocar sesiones de Pleno ni de Comisiones mientras se encuentre vigente el estado de alarma declarado por el Gobierno mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, sin perjuicio de que puedan convocarse para la tramitación de asuntos de urgencia o para dar cumplimiento a las obligaciones constitucionalmente atribuidas al Senado cuando estas resulten inaplazables.

2. Mediante escrito número de registro 19.554, de fecha 2 de abril de 2020, el portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Senado solicita la convocatoria urgente de la Junta de Portavoces y de la Mesa del Senado para que, entre otros asuntos, se examine el siguiente:

> Debate y análisis sobre la legalidad y constitucionalidad del acuerdo de la Mesa del Senado referente a no convocar sesiones de Pleno ni de Comisiones durante el estado de alarma, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 116.5 de la Constitución española y el artículo 1.4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, así como las consecuencias que se podrían derivar en el orden jurisdiccional sobre este acuerdo.

II. Consulta

En el escrito 19.554 se plantea, pues, la adecuación a derecho del acuerdo de la Mesa del Senado transcrito más arriba. De forma concreta se solicita el análisis de su conformidad con lo previsto en el artículo 116.5 de la Constitución y con el artículo 1.4 de la norma legal que desarrolla el precepto constitucional, que es la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Adicionalmente se plantean las consecuencias de orden jurisdiccional del mencionado acuerdo.

III. Consideraciones jurídicas

Primera.– El marco normativo en el que se ha de encajar el razonamiento jurídico que se solicita está integrado por los dos preceptos indicados.

El artículo 116.5 de la Constitución dispone lo siguiente:

> No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.

De la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, interesa a los efectos de la presente nota su artículo primero, apartado cuatro, que establece:

> La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado.

Existe, como resulta evidente, una conexión inmediata entre ambos preceptos: de hecho, el precepto legal, en la práctica, reproduce el contenido en la Norma Fundamental, si bien con una adición (la referente al «normal» funcionamiento) cuyo alcance es relevante para las conclusiones a las que se haya de llegar.

Segunda.– El artículo 116 de la Constitución constituye la base jurídica de la regulación de las situaciones de crisis estatal. No es el único precepto constitucional en la materia, pues cabe englobar en tal regulación las previsiones de los artículos 55 (suspensión individual de derechos fundamentales) y 169 (imposibilidad de reformar la Constitución cuando se halla declarado uno de los estados excepcionales); y, en otro ámbito, el artículo 155 (mecanismo excepcional para afrontar las situaciones de anomalía del Estado autonómico).

El constituyente quiso que, incluso en los momentos en los que el Estado se halla sometido a una situación crítica excepcional, se mantenga el principio fundamental del Estado constitucional de derecho que establece el artículo 9.1: «los poderes públicos están

sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico». Y lo están en todo momento, incluso cuando la crisis exige la declaración de los estados de alarma, de excepción o de sitio. De lo contrario, en esos momentos la Constitución dejaría de ser la norma superior del ordenamiento jurídico español y el Estado de derecho quedaría orillado. No cabe la suspensión de la Constitución. Y, en consecuencia, la regulación de los estados excepcionales se configura como un mecanismo de defensa de la Constitución.

La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, es la norma de desarrollo directo prevista en el apartado 1 del artículo 116 CE.

El constituyente y el legislador orgánico optaron por establecer una regulación que juridificase en la medida de lo posible las situaciones en las que el ejercicio ordinario de los poderes del Estado no fuera posible. El artículo 1.1 de la Ley Orgánica 4/1981 establece que «Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes». En eso consiste la excepcionalidad de la situación: en que los poderes ordinarios no son suficientes para garantizar la normalidad.

Sobre la base del artículo 116 CE, la ley orgánica establece la tipificación, necesariamente abierta, de los supuestos de crisis; la definición de las medidas a aplicar, con especial preocupación por las limitaciones de los derechos constitucionales; la proporcionalidad y la temporalidad de los distintos estados; el control parlamentario específico por el Congreso de los Diputados de los mismos; la no interrupción del funcionamiento de las Cámaras y de los demás poderes constitucionales en tanto dure la declaración; y el pleno control jurisdiccional de las disposiciones dictadas y de los actos adoptados con motivo de la declaración de la situación excepcional.

Tercera.– Los poderes constitucionales del Estado, sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico *ex* artículo 9.1 (por tanto también a la Ley Orgánica 4/1981), no deben interrumpir su funcionamiento en los estados de alarma, excepción y sitio.

Por poderes constitucionales hay que entender, al menos, los tres poderes clásicos: legislativo (Congreso de los Diputados y

Senado), ejecutivo (Gobierno) y judicial (Jueces y Tribunales), así como el Tribunal Constitucional. Centrémonos en las Cámaras, y singularmente en el Senado, para examinar las consecuencias que sobre su funcionamiento tiene la declaración de alguno de los estados excepcionales.

La propia Constitución adelanta de modo explícito algunos de esos efectos. Lo hace en el propio artículo 116. 5: (1) no cabe la disolución del Congreso, de lo que cabe, pues, inferir que sí sería posible la del Senado; (2) las Cámaras quedan automáticamente convocadas si no se hallaran en periodo de sesiones, formulación no excesivamente afortunada desde el punto de vista técnico, pero que cabe interpretar en el sentido de que no es preciso recurrir a los mecanismos de convocatoria de sesiones extraordinarias previstos en el artículo 73.2 CE para convocar sesiones plenarias o de comisión; y (3) si el Congreso se hallara disuelto o su mandato expirado, sus competencias serán asumidas por su Diputación Permanente.

En el segundo inciso del artículo 116.5 lo que dispone la Constitución para las Cámaras (pero no solo para ellas) es que no podrá interrumpirse su funcionamiento. Como se indicaba más arriba, el artículo 1.4 de la Ley Orgánica 4/1981 matiza que lo que no debe interrumpirse es el «normal» funcionamiento.

El concepto de funcionamiento de las Cámaras debe ser objeto de alguna reflexión, siquiera sea genérica.

Las Cámaras funcionan a través de las reuniones de sus órganos en los periodos ordinarios de sesiones previstos en el artículo 73.1 CE: septiembre a diciembre y febrero a junio. Los meses de enero, julio y agosto también lo hacen pues se pueden convocar sesiones extraordinarias de los mismos.

Las Cámaras disueltas o con el mandato expirado siguen funcionando a través de su Diputación Permanente.

También lo hacen cuando, constituidas tras las elecciones y antes de que se produzca la investidura del presidente del Gobierno, el Gobierno saliente se halla en funciones (STC 124/2018, sobre el control por el Congreso al Gobierno en funciones).

A su vez, los Reglamentos señalan qué días de la semana se pueden reunir los órganos parlamentarios y cómo se pueden reunir, en su caso, en días distintos.

Pero todo lo anterior no implica que las Cámaras se hallen reunidas en asamblea permanente, sino que sus órganos (pleno, comisiones, ponencias, mesa, junta de portavoces,...) se reúnen cuando son reglamentariamente convocados. Hay días en que no hay sesiones parlamentarias, lo que no implica que las Cámaras hayan dejado de funcionar.

Existen además mecanismos, sobre todo en el ámbito del control parlamentario, que se pueden emplear sin limitaciones de naturaleza temporal. Es el caso de las preguntas para respuesta escrita o de las solicitudes de informe.

Cuarta.– Es preciso ahora detenerse en el adjetivo «normal» que el artículo 1.4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, añade a la previsión constitucional del artículo 116.5 de la que trae causa para intentar precisar su alcance.

La inclusión del mismo en el texto de la ley orgánica fue objeto de debate entre los diputados Pons Irazazabal (G.P. Socialista) y Alzaga Villaamil (G.P. Centrista), reflejado en el Diario de Sesiones de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados número 160, del día 21 de abril de 1981, páginas 9.888 a 9.891.

El primero (Pons Irazazabal) defendía la inclusión porque «debería quedar absolutamente claro que los estados excepcionales no son estados de congelación de la democracia; que los estados excepcionales deben desarrollarse con el funcionamiento normal de los órganos y de los poderes constitucionales y de las autoridades constitucionales»; y porque

> A esta enmienda, en Ponencia y en Comisión, se le objetó que le sobraba una palabra; que se estaba de acuerdo, y no podía ser de otra manera, porque la Constitución dice literalmente que la declaración de los estados excepcionales no interrumpe el funcionamiento de los poderes y órganos constitucionales, pero que era excesivo pretender que durante estas situaciones excepcionales los órganos y poderes constitucionales, además de funcionar, funcionasen normalmente. Pues bien, el Grupo Parlamentario Socialista tiene la pretensión, que no le parece nada excesiva, de que ese funcionamiento sea el normal, es decir, el que les atribuyen las normas. ¿Y cuáles son las normas que regulan el funcionamiento de los poderes y órganos constitucionales? Nada menos que la Constitución y las leyes que la desarrollan.

> Tendrán en su poder más o menos poderes, pero el funcionamiento será el normal y Dios nos libre de que ese funcionamiento no fuese el normal.

El segundo (Alzaga Villaamil), tras considerar que la *ratio legis* del artículo 116.5 de la Constitución era

> garantizar la existencia vital de esta Cámara durante esos períodos**,** su no disolución y, por consiguiente, que igualmente ni se disuelvan ni se consideren entre paréntesis, los poderes públicos del Estado, que existen, y no vegetativa sino operativamente, es decir, en funcionamiento. Ese es el sentido y la interpretación correcta del artículo 116**.** Es obvio que el funcionamiento de los poderes públicos en los estados de excepción no es normal, sino más bien anómalo o excepcional, y que no se diga que cuando se quiere adjetivar de normal se quiere decir con arreglo al ordenamiento jurídico, porque si eso es lo que desea expresar el señor Pons, podemos ahorramos esos gramos de tinta legislativa, toda vez que el artículo 9.1 de nuestra Constitución -que es de general aplicación y que está en el título pórtico de nuestra ley de leyes- establece que los poderes públicos están sujetos siempre a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. No es esa, por tanto, la interpretación que tendría sentido. Porque en cualquier caso, por disposición de nuestra norma fundamental, durante la vigencia de los estados a que se refiere la presente Ley Orgánica, los poderes públicos están acogidos a la legislación vigente. Durante los estados anómalos, seamos realistas, el funcionamiento de los poderes públicos es a la defensiva; en defensa de la sociedad y de su Estado en una situación anormal [...] En suma, como dice un constitucionalista alemán, en los estados de excepción no pierden temporalmente vigor las decisiones políticas fundamentales sobre la forma de convivencia de un pueblo, pero sí pueden perder transitoriamente vigencia las normaciones generales contenidas en leyes constitucionales, sobre cómo llevar a ejecución tales decisiones y en especial las normas dirigidas a la protección de las libertades públicas.

Las largas citas son relevantes porque ponen de manifiesto cual era la preocupación de los legisladores en el momento de aprobar la ley orgánica. Todo el debate transcrito en el Diario de Sesiones pone de manifiesto hasta qué punto el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 pesaba en el ánimo de los diputados (de todos, no

solo de los reseñados). Como es evidente, la enmienda defendida por el Sr. Pons fue aprobada.

Sin embargo, de las intervenciones reseñadas puede concluirse que no había una diferencia sustancial entre las posiciones de sus autores. Se trataría de dos aproximaciones complementarias: la necesidad de garantizar que los poderes ejerzan sus funciones con la mayor normalidad posible, en todo caso sometidos a la Constitución y a las leyes, siendo conscientes de que es, precisamente en las situaciones de anomalía estatal, en las que el Estado entra en crisis, cuando el ejercicio ordinario de sus competencias resulta más complicado.

Solo así puede interpretarse un precepto que, de otra manera, introduciría una exigencia no prevista en la propia norma constitucional.

Quinta.– Delimitada así una interpretación constitucionalmente conforme del artículo 1.4 de la Ley Orgánica 4/1981, es preciso ahora examinar de qué manera afecta la situación generada por el COVID-19 y por la declaración del estado de alarma al funcionamiento del Senado.

Lo primero que ha de indicarse es que, como no podía ser de otra manera, ninguna de las previsiones del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, prorrogado por Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, establece disposición ninguna que limite el funcionamiento constitucional del Senado.

Ello no obstante, a raíz de la prórroga y por resolución del Congreso, se incluyó una disposición adicional sexta en el real decreto que establece la obligación del Gobierno de remitir semanalmente al Congreso de los Diputados información documental estructurada de la ejecución de las distintas medidas adoptadas y valoración de su eficacia para contener el virus COVID-19 y mitigar su impacto sanitario, económico y social. En la reunión de la Junta de Portavoces del Senado del pasado 31 de marzo, y con el compromiso expresado por el secretario de Estado de Relaciones con la Cortes, el Gobierno remite al Senado la misma información, que se distribuye inmediatamente a los portavoces de la Cámara y a los miembros de las Comisiones de Sanidad y Constitucional (del mismo modo que se hace en el Congreso).

Incluso, en el ámbito del personal al servicio de las Cámaras, la disposición adicional segunda, apartado 2, del Real Decreto-ley

10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19, señala que las medidas equivalentes serán adoptadas «por las autoridades competentes de las Cortes Generales». Se trata de una previsión respetuosa con la autonomía administrativa que el artículo 72 CE confiere a las Cámaras.

No es la declaración del estado de alarma la que ha alterado el normal funcionamiento del Senado. Lo que ha obligado a adoptar un conjunto de medidas que ha modificado radicalmente el normal desenvolvimiento de la actividad de la Cámara es la causa de dicha declaración: la pandemia causada por el COVID-19 y las gravísimas características de la misma, que han obligado a adoptar medidas para limitar el contagio y que afectan a la proximidad entre las personas, los desplazamientos de las mismas, la continuidad de las actividades empresariales y de la prestación de servicios, entre otras.

De forma resumida, cabe enumerar las medidas adoptadas por los órganos competentes de la Cámara para hacer frente a la situación. Como puede apreciarse, las mismas se van adoptando en reuniones sucesivas, cercanas en el tiempo, y adaptadas a la información existente en cada momento sobre la crisis de salud pública y sobre las crecientes limitaciones que comporta. Cabe señalar que se relacionan todas las de índole parlamentaria y solo las más relevantes, a efectos del funcionamiento de la Cámara, en el ámbito administrativo:

– Autorizar el voto telemático generalizado, mucho más allá de las estrictas previsiones contenidas en el artículo 92.3 del Reglamento del Senado. El acuerdo de la Mesa del día 12 de marzo de 2020 fue el siguiente:

> Sin perjuicio del derecho de los Senadores y Senadoras a asistir a las sesiones plenarias, autorizar la emisión del voto telemático para todos ellos en relación con la autorización del Protocolo al Tratado del Atlántico Norte sobre la adhesión de la República de Macedonia del Norte hecho en Bruselas el 6 de febrero de 2019, incluida en el orden del día de la próxima sesión plenaria.

– Suspender los plazos reglamentarios. El acuerdo de la Mesa del día 12 de marzo de 2020 fue el siguiente: «Suspender desde el día 13 de marzo el cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentran en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levante la suspensión».

– Adoptar dos acuerdos sucesivos sobre la convocatoria de plenos y comisiones. El primero, en la Mesa del día 12 de marzo de 2020, fue el siguiente:

> «Desconvocar las sesiones de las Comisiones de la Cámara y de sus órganos previstas para las próximas dos semanas».

El segundo, adoptado en la reunión de la Mesa del día 17 de marzo, y que motiva la presente Nota, fue el siguiente:

> «No convocar sesiones de Pleno ni de Comisiones mientras se encuentre vigente el estado de alarma declarado por el Gobierno mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, sin perjuicio de que puedan convocarse para la tramitación de asuntos de urgencia o para dar cumplimiento a las obligaciones constitucionalmente atribuidas al Senado cuando estas resulten inaplazables».

– Autorizar la utilización de medios electrónicos para facilitar la presentación y registro de iniciativas parlamentarias sin necesidad de que los Senadores, los funcionarios encargados del registro y el personal de los Grupos parlamentarios tengan que desplazarse a la Cámara. El acuerdo se adoptó en la reunión de la Mesa del día 17 de marzo de 2020.

– Limitar el horario del registro para la presentación de los anteriores documentos. En la reunión de la Mesa del día 12 de marzo de 2020 se acuerda lo siguiente: «Establecer como horario del Registro presencial del Senado, de 10 a 14 horas de lunes a viernes, salvo festivos».

– Celebrar las reuniones de la Junta de Portavoces y de la Mesa por videoconferencia, aunque con presencia física de algunos de sus integrantes en el Palacio del Senado.

– Establecer los servicios esenciales y determinar los servicios presenciales, reduciéndolos al mínimo imprescindible, facilitar salvoconductos para el personal que deba acceder a la Cámara, así como potenciar los mecanismos para trabajar a distancia.

Sexta.– El conjunto de las medidas que se han adoptado por el Senado puede considerarse conforme a las previsiones constitucionales y legales indicadas al inicio de esta nota.

La dificultad mayor para un funcionamiento del Senado y de sus órganos más cercanos al que se puede considerar normal deriva de la imposibilidad jurídica y técnica para llevar a cabo sesiones plenarias y de comisión por videoconferencia. Dicha imposibilidad fue objeto de sendas notas, examinadas por la Junta de Portavoces y por la Mesa en sus respectivas reuniones del día 17 de marzo de 2020.

Pese a ello, el Senado no está cerrado. Sigue funcionando, adaptado a las circunstancias derivadas de la pandemia que originó la declaración del estado de alarma, circunstancias que están en permanente evolución:

– La Junta de Portavoces y la Mesa se reúnen con regularidad (con frecuencia menor de la habitual).

– Los senadores y los grupos parlamentarios continúan presentando iniciativas. En el caso de las preguntas para respuesta escrita y de las solicitudes de informe los senadores lo hacen en los niveles habituales. El Gobierno remite las correspondientes contestaciones, sin que la suspensión del plazo para la contestación haya tenido, hasta el momento, consecuencias apreciables.

– Se celebró una sesión plenaria el día 17 de marzo con un solo punto en el orden del día relativo a la autorización del Protocolo al Tratado del Atlántico Norte sobre la adhesión de la República de Macedonia del Norte hecho en Bruselas el 6 de febrero de 2019, en el que 259 senadores ejercieron su derecho al voto en forma telemática y solo cinco lo hicieron de forma presencial.

– El acuerdo de la Mesa de 17 de marzo, cuya adecuación constitucional y legal se cuestiona, no cierra la posibilidad de que se convoquen sesiones parlamentarias, sino que la limita, pues no debe olvidarse que sobre los órganos rectores de la Cámara pesa también una responsabilidad en el cuidado de la salud de quienes integran la Cámara y de quienes prestan sus servicios en ella. El acuerdo permite su convocatoria cuando por la Mesa del Senado se aprecie urgencia o cuando se trate del cumplimiento de obligaciones constitucionales inaplazables.

Pues bien, tal es el supuesto que ha tenido lugar en la reunión de la Mesa del día 31 de marzo de 2020, cuando esta acordó

> autorizar la convocatoria de sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, al amparo del artículo 56 bis 3 del Reglamento, en el plazo más breve posible, para debatir la situación generada por el estado de alarma en las diferentes Comunidades Autónomas, como excepción al acuerdo adoptado por la Mesa del Senado en su reunión del día 17 de marzo de 2020,

iniciativa formulada por un número suficiente de senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, miembros de la citada comisión.

Como consecuencia de lo anterior, el día 8 de abril ha tenido lugar la reunión de la Mesa con los portavoces de la Comisión General a efectos de examinar los asuntos correspondientes a la celebración de la sesión solicitada.

Séptima.– El acuerdo de la Mesa objeto de la presente nota puede considerarse jurídicamente correcto en los términos antes señalados y temporalmente adecuado a las circunstancias del momento en que se adoptó.

Ello no obsta a que, si las circunstancias de hecho que lo fundamentaron variasen, resulte procedente su adaptación a la nueva situación, en una suerte de extensión del principio de proporcionalidad que, a otros efectos, se prevé en el artículo 1.2 de la ley orgánica. Se trataría, pues, de modular las limitaciones que el acuerdo establece, de forma que el funcionamiento del Senado se acerque a la normalidad en la medida en que las circunstancias excepcionales provocadas por el COVID-19 también vayan aproximándose a la deseada normalidad.

Octava.– Restaría únicamente examinar la pretensión que se formula en el último inciso del punto primero del escrito número 19554 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, consistente en «... las consecuencias que se podrían derivar en el orden jurisdiccional sobre este acuerdo».

Dos son, a primera vista, los ámbitos a los que pudiera derivarse esa hipotética pretensión procesal.

El primero sería el de la intervención del Tribunal Constitucional. Como ya se ha indicado, de lo señalado en esta nota no se deduce

infracción constitucional. Ello no obstante, la única vía procesal que cabría emplear sería la del recurso de amparo previsto en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por supuesta infracción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE al ejercicio del cargo público representativo.

Menos aún cabe pensar en el ámbito de lo penal. Si no hay infracción constitucional, no hay margen para la eventual comisión de un delito. Pero además tampoco parece existir en el vigente Código Penal un tipo delictivo que se pudiera invocar en un supuesto como el que se examina.

IV. Conclusión

Por las razones expuestas, cabe afirmar que el acuerdo de la Mesa del Senado de 17 de marzo de 2020, por el que se limita la convocatoria de las sesiones plenarias y de comisión del Senado, no infringe los artículos 116.5 CE y 1.4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 483-497
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1587

MADRID NO ES PAÍS PARA «CUNEROS». COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 76/2021, DE 15 DE ABRIL. RECURSO DE AMPARO NÚM. 2117-2021. (BOE NÚM. 119, DE 19 DE MAYO DE 2021)

MADRID IS NO COUNTRY FOR "CARPETBAGGERS". COMMENTARY ON THE CONSTITUTIONAL COURT JUDGEMENT 76/2021, OF APRIL 15. CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUM. 2117-2021. (BOE NUM. 119, OF MAY 19, 2021)

María Garrote de Marcos
Doctora de Derecho Constitucional
Profesora Contratada
Universidad Complutense de Madrid
https://orcid.org/0000-0003-2388-5991

RESUMEN

La presente sentencia resuelve un recurso de amparo electoral que aborda los requisitos exigibles a los candidatos para las elecciones autonómicas de la Comunidad de Madrid. La controversia se centra en la existencia o no del requisito de inscripción de los candidatos en el censo electoral vigente, además de la necesaria vecindad administrativa. El juego de las diferentes disposiciones normativas y las interpretaciones diversas, efectuadas por al Administración electoral y el órgano judicial de instancia, evidencian hasta qué punto el derecho de sufragio pasivo, como derecho de configuración legal, requiere una continua interpretación y puesta al día. La decisión del Tribunal Constitucional, muy discutida, refleja una lectura formalista que deja poco margen a los operadores electorales.

Palabras clave: Recurso de amparo electoral, derecho de sufragio, candidaturas, censo electoral, elegibilidad, elecciones autonómicas.

Artículos clave: art. 23.2 CE, arts. 3, 7.2 y 39 LOREG, arts. 2, 3 y 4 LECM.

Resoluciones relacionadas: SSTC 25/1992, 144/1999 y 86/2003.

ABSTRACT

This ruling resolves an appeal for electoral protection that addresses the requirements of candidates for the regional elections of the Community of Madrid. The controversy centers on the existence or not of the requirement of registration of the candidates in the current electoral register, in addition to the necessary administrative neighborhood. The set of the different normative provisions and the diverse interpretations, made by the electoral Administration and the judicial body of instance, shows to what extent the right to passive suffrage, as a right of legal configuration, requires continuous interpretation and updating. The decision of the Constitutional Court, much disputed, reflects a formalistic reading that leaves little room for electoral operators.

Keywords: Appeal for electoral protection, right to vote, candidacies, electoral roll, eligibility, regional elections.

Key articles: 23.2 of the Spanish Constitution; 3, 7.2 and 39 of the Representation of the People Institutional Act; 2,3 and 4 Electoral Law of Madrid.

Related decisions: SSTC 25/1992, 144/1999 and 86/2003.

I. Antecedentes

El acuerdo de proclamación de las candidaturas electorales es uno de los limitados actos del procedimiento electoral –junto con la proclamación de electos– susceptibles de recurso de amparo electoral ante el Tribunal Constitucional. En estos casos nos encontramos con un procedimiento verdaderamente especial, tanto por su tratamiento procesal como por su significación. La perentoriedad de los plazos y la celeridad en su tramitación responden a la necesidad de resoluciones rápidas dada la dinámica preclusiva del proceso electoral.

La limitación del objeto de cognición conduce inevitablemente a la restricción de los sujetos legitimados para interponer el recurso. Estas características hacen del recurso de amparo electoral un mecanismo de control de urgencia en el que el Tribunal Constitucional despliega la función típica de un Tribunal de garantías electorales (Caamaño, 1997: 96).

Además, los recursos de amparo electoral se centran básicamente en las eventuales vulneraciones del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE). Como derecho fundamental de configuración legal, su control se convierte en definitiva en un control de la legalidad electoral. El TC ha venido verificando que se respeta no solo su ejercicio en condiciones de igualdad, sino también que las normas que lo regulan sean congruentes con la naturaleza de cargos públicos representativos y que la interpretación de las mismas sea la más favorable al ejercicio del derecho fundamental.

Si la presunta violación del derecho procede del acuerdo de proclamación de la junta electoral competente y el órgano judicial no la subsana, el TC actúa efectivamente como guardián subsidiario y último de los derechos fundamentales. En cambio, si el objeto de impugnación es la sentencia judicial el TC podrá apreciar tanto lesiones provocadas por vicios *in procedendo* –vinculadas fundamentalmente al art. 24 CE–, como errores *in iudicando*. Es en estos casos cuando el Tribunal revisa la aplicación de la norma electoral y su adecuada interpretación conforme a la Constitución. Al actuar como instancia revisora de las actuaciones del juez ordinario el amparo se convierte en una especie de institución de tipo casacional, en la que el TC

cumple un papel de unificación de doctrina (Figueruelo, 1989: 143 y Caamaño, 1997: 116).

La sentencia que se comenta es una interesantísima muestra de las especialidades del recurso de amparo electoral. Se trata de un recurso contra la sentencia judicial que anula la proclamación de dos candidatos previamente acordada por la junta correspondiente. No son frecuentes este tipo de recursos, pues la mayoría se dirigen contra las decisiones de la Administración electoral, confirmadas después en la jurisdicción ordinaria. Junto a ello, el objeto del recurso, centrado en la inscripción en el censo de los candidatos, es un asunto relativamente poco tratado en sede de amparo electoral, y menos aún en el marco de elecciones autonómicas, en las que rige la normativa de cada comunidad autónoma. La sentencia, adoptada por la Sala Primera del Tribunal Constitucional, fue muy discutida durante su deliberación y cuenta con tres votos particulares que reflejan la dificultad de dar por zanjada la problemática suscitada.

II. Comentario

Resumidamente, los hechos de los que trae causa el recurso son los siguientes:

– El 10 de marzo se convocaron elecciones a la Asamblea de Madrid (Decreto 15/2021, de 10 de marzo, BOCM, nº 59 de 11 de marzo de 2021) a celebrarse el 4 de mayo de 2021. El 2 de abril se publicaron en el BOCM nº 79 las candidaturas proclamadas provisionalmente por la Junta Electoral Provincial de Madrid (en adelante, JEP), en las que figuraban como candidatos del Partido Popular Antonio Cantó (número 5) y Agustín Conde (número 23).
– La representante general del PSOE de Madrid impugna la candidatura del Partido Popular por la inclusión de los mencionados candidatos, entendiendo que resultan inelegibles por no figurar inscritos en el censo electoral vigente a 1 de enero de 2021, fecha en la que quedó cerrado para dichas elecciones. Se advierte que el candidato Antonio Cantó se empadronó en Madrid el 22 de marzo de 2021, mientras que Agustín Conde lo hizo el 26 de marzo de 2021.
– La JEP rechaza la impugnación del PSOE mediante los Acuerdos 16 y 17, de 5 y 6 de abril. Se consideró subsanado el vicio de

falta de certificación del domicilio en la Comunidad de Madrid de ambos candidatos con la presentación de sus respectivos documentos nacionales de identidad, en los que constaba su domicilio en la ciudad de Madrid. El 8 de abril se publica en el BOCM el Acuerdo de proclamación definitiva de candidaturas en la que están incluidos los dos candidatos del Partido Popular en los números 5 y 23 respectivamente.

– La representación del PSOE interpone recurso contencioso-electoral contra el Acuerdo de la JEP solicitando su anulación y la exclusión de la lista electoral del Partido Popular de Antonio Cantó y Agustín Conde. Por sentencia de 11 de abril de 2021, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid estimó el recurso, anulando parcialmente el Acuerdo de la JEP y acordando que ambos candidatos debían ser excluidos de la candidatura por ser inelegibles.
– El razonamiento de la sentencia parte de que el derecho reconocido en el art. 23.2 CE es de configuración legal, de modo que la normativa aplicable es la Ley 11/1986, Electoral de la Comunidad de Madrid (en adelante, LECM) y supletoriamente la LOREG. El art. 2.1 LECM establece que tendrán derecho de sufragio todos los españoles mayores de edad que no hayan sido objeto de una condena penal a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio (arts. 1 y 2 LOREG) y que ostenten la «condición política de ciudadanos de Madrid», lo que sucede cuando se tenga la vecindad administrativa de cualquiera de los municipios de la Comunidad de Madrid, que se adquiere en el mismo momento de la inscripción en el padrón. Los candidatos ostentan, al momento de dictarse la sentencia, la condición de ciudadanos de la Comunidad de Madrid. Pero dicha condición no les confiere, *per se*, el derecho a ser elegibles en las elecciones a su asamblea legislativa del próximo 4 de mayo de 2021, porque para el ejercicio del derecho de sufragio es indispensable «la inscripción en el censo electoral vigente» (art. 2.2 LECM), siendo elegibles los ciudadanos que posean la condición de elector, que son quienes figuran en el censo electoral vigente (art. 3.1 LECM) y no estén incursos en causa de inelegibilidad. Es decir, para poder ser candidato ha de reunirse la condición de elector, esto es, se ha

de estar inscrito en el censo electoral vigente. La noción de censo electoral vigente remite a la previsión del art. 39.1 LOREG.
Respecto de la previsión contenida en el art. 4.2 LECM, que dispone que quienes «aspiren a ser proclamados candidatos y no figuren incluidos en las listas del censo electoral vigente, referido al territorio de la Comunidad de Madrid podrán serlo, siempre que con la solicitud acrediten, de modo fehaciente, que reúnen todas las condiciones exigidas para ello», se advierte que no es propiamente una excepción, sino que permite a quien tenía derecho a estar inscrito en el censo electoral (por residir habitualmente en la Comunidad de Madrid en la fecha de cierre del censo electoral aplicable a las elecciones), pero, que por cualquier razón no figura inscrito en dicho censo electoral, la posibilidad de acreditar su derecho a haber figurado inscrito en él, mediante cualesquiera medios de prueba admitidos en derecho; pero, si no se tenía derecho a estar incluido en el censo a la fecha de su cierre (1 de enero de 2021), no se podrá concurrir a las elecciones (puesto que en ningún momento podrían haber sido electores).

El Partido Popular y los candidatos excluidos interponen recurso de amparo contra la sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo que anula parcialmente la proclamación de candidaturas y que fundamentan en la vulneración de los arts. 23.1 y 23.2 y 24 CE[1]. Consideran que el órgano judicial incurre en confusión cuando interpreta el ordenamiento jurídico aplicable generando dudas sobre tres aspectos: i) los requisitos para la titularidad del derecho de sufragio y la inscripción censal, que es una mera condición técnica general para su ejercicio; ii) la inscripción en el censo vigente y los requisitos para ser candidato, que en este caso son ser español mayor de edad, no estar incurso en una causa de inelegibilidad y tener residencia administrativa en la Comunidad de Madrid; y iii) el requisito temporal del censo y la acreditación de la vecindad administrativa, pues se pretende extrapolar el requisito de censo electoral vigente a todos los

[1] La queja relativa al art. 24.1 (no se ha dado traslado a los candidatos ni del recurso interpuesto ni de la sentencia de instancia) carece de argumentación y es desestimada preliminarmente.

requisitos de titularidad del derecho de sufragio que deberían reunirse en la fecha de cierre censal.

Además, el órgano judicial se ha inclinado por la interpretación menos favorable al reconocimiento del derecho fundamental, pese a admitir que existe un espacio indeterminado en la ley que ofrece dudas interpretativas. Señalan también que a los candidatos excluidos se les han exigido requisitos que no habían sido requeridos previamente a ningún candidato, pues nunca antes la Administración electoral ha exigido la inscripción censal como inexcusable para la validez de las candidaturas.

Presentan alegaciones la JEP, el Ministerio Fiscal y el PSOE. La JEP indica que se pidió a los candidatos el documento nacional de identidad, el certificado de empadronamiento o la certificación censal para constatar que se cumplen los requisitos que establece la ley (tener residencia administrativa en la Comunidad de Madrid). Entiende que las condiciones a las que se refiere el art. 4.2 LECM se deben reunir en el momento de solicitud de la candidatura, no antes. Se debe atender a la condición material de elegible, no a la inclusión formal en el censo. Además, considera problemática la remisión normativa que se pretende aplicar, porque no existe laguna material en la LECM sobre los requisitos para ser candidato y porque el resultado de esa integración normativa es limitado y restrictivo.

Tanto el Ministerio Fiscal como el PSOE solicitan la desestimación del recurso porque entienden que la interpretación realizada por la sentencia de instancia es acorde con la LECM y con el derecho de sufragio pasivo del art. 23.2 CE.

Entrando ya en la fundamentación jurídica de la sentencia, el TC, tras concretar el objeto del recurso y las pretensiones de las partes, repasa su doctrina sobre el art. 23.2 CE, recordando que es un derecho de configuración legal en el que el legislador posee un amplio margen de actuación que deberá respetar, en todo caso, que su ejercicio se realice en condiciones de igualdad, que la norma sea acorde con la naturaleza de cargo representativo y que sea interpretada de la manera más favorable al ejercicio del derecho.

El problema que se suscita estriba, a juicio del Tribunal, en que la resolución judicial impugnada interpreta la legislación electoral de modo que a pesar de que los dos candidatos ostentan la vecindad

administrativa, no pueden serlo porque no tienen la condición de electores inscritos en el censo electoral vigente (según exige el art. 2.2. LECM). Y no cabe subsanar esta carencia, pues solo cabría aplicar la previsión del art. 4.2 LECM si se cumplieran los requisitos para estar inscrito en el censo en el momento de su cierre, dos meses antes de la convocatoria (FJ 4).

Al analizar la legislación aplicable, el Tribunal entiende que del juego de los artículos 2.1. y 3.1 LECM se desprende que para ser elegible es necesario tener la condición de elector. La elegibilidad, la capacidad para ser elegible, es un derecho de quienes gozan ya de la capacidad jurídica para ser elector. Pese a que la inscripción censal es meramente declarativa, es un instrumento indispensable para el ejercicio del derecho de sufragio. Y solo pueden reclamar amparo quienes gozan del derecho de sufragio activo. En este caso, más que ante una supuesto de inelegibilidad (condición negativa), estaríamos ante un caso de falta de capacidad jurídica para ser elegible. En este punto se invoca la STC 144/1999 (caso Hormaechea) en la que se analizaba un caso de ausencia de capacidad jurídica para ser elector y elegible por condena penal. Se cita también el caso resuelto en la STC 25/1992, en la que el TC advertía que «sólo quienes puedan votar en las elecciones catalanas pueden ser presentados como candidatos». Sin embargo, en aquel supuesto se rechazó la candidatura de los recurrentes porque carecían de residencia administrativa en Cataluña, cuando la normativa aplicable lo considera requisito esencial para ser elector (y, por tanto, elegible).

Dicho esto, entiende el Tribunal que los candidatos excluidos no reúnen los requisitos legales necesarios para el ejercicio del derecho de sufragio activo, particularmente, estar inscrito en el censo electoral vigente (art. 39.1 LOREG). De modo que no pueden ser elegibles si no son electores. Y no lo son porque para ello hace falta «no solo ostentar la titularidad del derecho de sufragio activo, sino, además, la capacidad jurídica para ejercerlo» (FJ 4 d).

Los recurrentes tratan de soslayar el anterior obstáculo alegando que la inscripción en el censo electoral no es un requisito necesario, pues su falta puede ser suplida en los términos del art. 4.2 LECM (que reproduce el art. 7.2 LOREG). Dicha norma permite a los que aspiren a ser proclamados candidatos «y no figuren incluidos en las listas

del censo electoral vigente, referido al territorio de la Comunidad de Madrid, que puedan serlo, siempre que con la solicitud acrediten, de modo fehaciente, que reúnen todas las condiciones exigidas para ello». Se recuerda la STC 86/2003, en la que el candidato excluido –en elecciones a las Cortes de Castilla y León– carecía de inscripción censal y el TC entendió que el certificado de empadronamiento era suficiente para reunir los requisitos exigibles, a tenor de lo dispuesto en el art. 7.2 LOREG, aplicable al caso.

El TC no comparte esa interpretación por dos razones: primero, porque convertiría en meramente potestativa la regla del art. 2.2. LECM que exige categóricamente la inscripción en el censo. Segundo, porque la previsión contenida en el art. 4.2. LECM está pensada para los eventuales errores censales que no pueden ser advertidos y subsanados mediante la certificación censal. En el caso resuelto mediante STC 86/2003 el candidato reunía los requisitos necesarios para ser elector y figurar inscrito en el censo, pero el error censal solo podía ser advertido y subsanado mediante la posibilidad contemplada en el art. 7.2 LOREG, que ofrece la oportunidad de acreditar los requisitos al margen de la certificación censal.

Respecto a la necesidad de efectuar una interpretación lo más favorable al ejercicio del derecho el TC sostiene que los derechos han de ejercerse siempre en el marco establecido por la ley, cuyos límites no pueden enervarse por la interpretación más favorable. En este caso la normativa electoral es muy precisa, «de la que se deriva claramente en qué términos han de ejercerse los derechos de sufragio activo y pasivo, por lo que no ha lugar a desvirtuar o dejar sin ningún efecto las reglas establecidas por el legislador so pretexto de la invocación del principio de interpretación más favorable» (FJ 4 e).

Por último, el Tribunal descarta que la doctrina de la Junta Electoral Central sobre la documentación que es necesario aportar junto con las candidaturas, en relación con la condición de elegibilidad de los candidatos, permita variar la interpretación acogida[2]. La Junta Electoral Central dictó dos Instrucciones al desaparecer del Código Penal las penas de suspensión e inhabilitación especial para el derecho de sufragio activo y pasivo. Y en ese sentido, una vez que

[2] Instrucciones de 1/1999, de15 de marzo de 1999, sobre elecciones locales y europeas, y 1/2000, de 20 de enero, sobre elecciones generales.

ya no quedaba reflejado en el censo electoral las condenas a penas de inhabilitación absoluta, de inhabilitación especial para cargo público o suspensión de cargo público, carecía de sentido exigir la inscripción en el censo a los candidatos, bastando la aportación del documento nacional de identidad.

En concreto, la norma tercera de la Instrucción 1/1999 establece que para las elecciones a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas «las juntas electorales competentes se atendrán, en cuanto a la exigencia de que los candidatos no estén sujetos a penas que les inhabiliten para el acceso al correspondiente cargo electivo, a lo previsto al respecto en la norma primera de la presente instrucción, sin perjuicio de lo que en cada elección a asamblea legislativa resulte exigible». A juicio del TC, de este último inciso «acaso cabe inferir la posibilidad de exigencia de inscripción en el censo electoral a quienes pretendan formar parte de dichos cuerpos legislativos», concluyendo que habrá que estar, en cada caso, a lo que determine la normativa aplicable a las elecciones autonómicas, que en la Comunidad de Madrid implica la necesidad de estar inscrito en el censo vigente.

Por último, el Tribunal también desestima la queja relativa al acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos electivos. Pese a que los recurrentes entienden que se les han exigido requisitos que no se han requerido en ningún proceso electoral anterior, el Tribunal señala que los requisitos existen y los demandantes pretenden que se prescinda de ellos con el argumento de que no han sido exigidos previamente. Además, utilizan un término de comparación genérico, sin concretar, que impide realizar un juicio de igualdad. La práctica previa no ajustada a la normativa no puede servir de base para aducir una vulneración de la igualdad que preconiza el art. 23.2 CE (FJ 5).

Todas estas consideraciones llevan a desestimar el recurso.

Los tres votos particulares formulados por los magistrados Ollero Tassara, Martínez-Vares García y Montoya Melgar coinciden en advertir que en el presente caso la normativa aplicable ni es clara ni es precisa, sino que es ambigua y susceptible de diversas lecturas. El Tribunal no se ha inclinado por la interpretación más favorable a la efectividad del derecho fundamental, sino por un «planteamiento formalista y legalista» de la cuestión (voto particular de Ollero Tassara) que lleva a «un sacrificio innecesario y rigorista en el ejercicio

del derecho de sufragio pasivo» (voto particular de Martínez-Vares García). La interpretación más favorable al ejercicio del derecho debe llevar a entender que la LECM permite la posibilidad de presentarse como candidato cuando, aun no estando inscrito en el censo electoral, se reúne la condición política de ciudadano de la Comunidad de Madrid a la fecha de presentación de la candidatura. «Solo así se puede entender que se utilice el tiempo presente "reúnen" y no el pasado "reunían", que es el que debería utilizarse si el cumplimiento de los requisitos se proyectase al momento de cierre del censo electoral», habida cuenta, además, de que «cualquier limitación debe estar expresamente prevista en la Ley» (voto particular de Martínez-Vares García). En definitiva, la mera existencia de esta interpretación más favorable debería llevar a la estimación del recurso (voto particular de Montoya Melgar).

Tanto la fundamentación de la sentencia como el fallo son ciertamente objetables, por varios motivos. A nuestro juicio, el Tribunal confunde la titularidad del derecho de sufragio activo –esto es, la capacidad jurídica para ser elector– y las condiciones para el ejercicio del mismo. No en vano la LOREG y el resto de leyes electorales autonómicas separan ambos conceptos y el propio TC reconoce que la inscripción en el censo es meramente declarativa y no constitutiva del derecho. Aun cuando se pueda aceptar que la inscripción en el censo es una condición técnica indispensable para ejercer el derecho de sufragio activo, ello no significa que sea un «requisito legal necesario para tener capacidad jurídica como elector» (FJ 4, pto. 4). Vincular los requisitos para tener capacidad jurídica como elector con las condiciones de ejercicio supone desconocer la diferencia entre titularidad y ejercicio de los derechos. En este punto la sentencia revela un salto argumental de difícil comprensión.

Por otra parte, la LECM es heredera, como muchas otras, de las previsiones contenidas en la LOREG, las cuales reproduce en muchos casos de manera literal. Para interpretarla es preciso contextualizar su contenido y finalidad. El citado art. 7.2 LOREG tiene como antecedente inmediato art. 3.2 del Real-Decreto ley de Normas Electorales de 1977 en el que se establecía: «No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, los que aspiren a ser proclamados candidatos y no figuren incluidos en las listas del Censo Electoral podrán serlo,

siempre que con la solicitud acrediten de modo fehaciente que reúnen todas y cada una de las *demás* condiciones o requisitos exigidos para ello por estas normas» (cursiva nuestra). La intención de esta norma es clara, y es eximir del requisito de inscripción en el censo cuando los candidatos reúnan las condiciones legales para serlo. La exigencia de inscripción en el censo tenía entonces la finalidad de comprobar que los candidatos no habían sido privados por sentencia judicial del derecho de sufragio por condena penal.

El proyecto de ley electoral de la Comunidad de Madrid no incluía en su versión inicial el art. 4.2, sino que este fue añadido gracias a una enmienda presentada por la Agrupación del PDP. La explicación era clara: «[…] pudiera ser que alguien estuviera inscrito en el censo electoral general y no lo estuviera en el censo relativo a la Comunidad de Madrid, con lo cual, y en virtud de los artículos 1, 2 y 3 de este proyecto […], quedaría fuera de la posibilidad de ser elegido candidato, porque, tenemos que ser conscientes de que hemos hecho electores y elegibles únicamente a los ciudadanos que estén en el censo electoral de la Comunidad de Madrid. Es un tema problemático este del censo; creemos que hay una referencia expresa y genérica en la LOREG, pero que no está de más, una vez que está recogido en el parágrafo 1 del artículo 7, recoger el 2, ceñido al tema de la Comunidad de Madrid, para evitar luego posibles errores y dificultades a la hora de ser elegible […]»[3].

Es decir, conscientes de la necesidad de que los candidatos tuvieran la vecindad administrativa en la Comunidad de Madrid, y de que podría darse el caso de candidatos no inscritos en el censo madrileño (aunque sí en el general) se le ofrece la posibilidad de demostrar de modo fehaciente que tenían esa residencia. Esa era, y no otra, la intención del legislador.

Ya sea por inercia o por automatismo la mayoría de las leyes electorales han recogido un artículo semejante al art. 7.2 LOREG, en el ánimo de facilitar a los candidatos el cumplimiento del requisito de residencia si este no se ve reflejado en el censo correspondiente. Cuando el legislador ha querido añadir el requisito de inscripción

[3] Intervención del Sr. Gómez-Angulo Rodríguez en la Comisión de Presidencia y Gobernación, *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, Núm. 514, de 11 de diciembre de 1986, p.10972.

censal para poder presentarse como candidato lo ha hecho expresamente, pues no podría ser de otro modo, tratándose de un derecho fundamental. Este es el caso de la Comunidad Foral de Navarra, la única comunidad autónoma que lo contempla (arts. 3 y 4 Ley electoral)[4]. Por lo tanto, la vinculación del derecho de sufragio pasivo a la necesaria inscripción censal está descartada, salvo que la normativa electoral lo exija expresamente.

Por si estos motivos no fueran suficientes, la doctrina de la Junta Electoral Central es bastante concluyente al respecto. La inscripción censal era un mecanismo dirigido a comprobar que no se carecía de capacidad jurídica para ser elector (y, por tanto, elegible) por condena penal. Desparecidas esas penas del Código Penal, ya no tenía sentido requerir dicha inscripción como documentación necesaria para presentar la candidatura, bastando una declaración jurada de no estar sujeto penas que inhabiliten para ser candidato (Abellán, 2004: 286). El propio TC acogió esta interpretación en la citada STC 86/2003, cuando entendió que el certificado de empadronamiento era documento suficiente y un medio apto en derecho para probar que se reúnen las condiciones de elegible, ya que la ley electoral no exigía específicamente el certificado de inscripción censal. En definitiva, solo puede concebirse la inscripción censal como requisito para ser candidato cuando así lo establece la ley de manera expresa (García Escudero y Álvarez, 2017: 118).

Otro aspecto problemático es el referido al censo electoral vigente. Nuevamente hay que subrayar la necesidad de interpretar las normas en su propio contexto y finalidad. No está claro, como apuntaba la JEP en las alegaciones presentadas, que la LECM requiera de la normativa supletoria de la LOREG para cubrir alguna laguna legal en este sentido. La remisión al art. 39.1 LOREG es, cuando menos, forzada. Pero resulta desproporcionada cuando se aplica la noción de censo electoral vigente (dos meses antes de la convocatoria) para exigir la inscripción censal a los candidatos. Hacer depender

[4] El artículo 4 establece que «Serán elegibles todos los ciudadanos que tengan la condición de electores […]» mientras que el artículo 3 señala que «Tendrán la condición de electores quienes, a tenor de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, gocen del derecho de sufragio activo y figuren inscritos en el Censo Electoral único vigente correspondiente a cualquiera de los municipios de Navarra».

la extensión y eficacia del derecho fundamental de sufragio pasivo de las eventuales modulaciones que se hagan sobre el censo y su vigencia es restrictivo y problemático. Resulta peligroso trasladar a las condiciones de elegibilidad una regulación pensada para el ejercicio (no la titularidad) del derecho de sufragio activo en las elecciones generales y locales, en las que el lugar de residencia es irrelevante. Todo ello sin tener en cuenta la voluntad del legislador autonómico, que como se ha visto iba en sentido contrario.

III. Conclusiones

La controversia suscitada en el presente recurso es, a nuestro juicio, de una enorme trascendencia. Afecta directamente a la delimitación del derecho de sufragio pasivo y puede condicionar la interpretación de la normativa electoral en un futuro. Solo por esta razón el Tribunal debería haber planteado la cuestión desde una posición más de principios constitucionales y menos desde la literalidad de las normas. Normas –las de la LECM–, que, por otra parte, son reproducción de otras –las de la LOREG– que están pensadas para supuestos diferentes y que requieren de una adaptación al contexto autonómico. El conflicto planteado en este recurso, en el que es el juez el que anula la proclamación de dos candidatos, plantea dudas sobre la atribución de estos asuntos a los juzgados de lo contencioso-administrativo. Cuestiones tan técnicas como las abordadas en este caso requieren, en nuestra opinión, de decisiones de órganos jurisdiccionales colegiados con una cierta especialización.

Nunca antes las Juntas electorales competentes habían contemplado el requisito de inscripción censal porque solo se comprobaba la vecindad administrativa de los candidatos. La doctrina contenida en las Instrucciones de la Junta Electoral Central es clara en este sentido, si se interpreta como debe ser. Tras la derogación de las penas privativas del derecho de sufragio activo ya no tiene sentido la referencia a la inscripción en el censo. Existe una evidente conexión entre derecho de sufragio activo y pasivo, pero solo en cuanto a la capacidad jurídica, no en cuanto al ejercicio, que es muy diferente. El censo es una herramienta, nunca puede ser considerado un requisito,

al menos si no lo dispone el legislador de manera clara y taxativa, como lo hace en Navarra.

Hasta ahora todas las sentencias del Tribunal Constitucional apoyaban esa lectura. El giro que se da con esta sentencia es incomprensible. La argumentación del Tribunal contiene fragmentos de otras sentencias que en lo sustancial apoyan la interpretación contraria a la acogida en la sentencia (señaladamente, la STC 86/2003); encontramos saltos argumentales que enlazan categorías sin justificación conceptual aparente (se va de la titularidad del derecho de sufragio a la capacidad jurídica para ser elector y de ahí a la vinculación de la elegibilidad con la inscripción en el censo electoral vigente). La reiteración de algunos pasajes y la invocación de casos que nada tienen que ver con el que es objeto de controversia (por ejemplo, el caso Hormaechea, STC 144/1999) oscurecen la *ratio decidendi* y denotan una cierta debilidad en los argumentos.

Las eventuales dudas que podría generar el marco normativo aplicable a este supuesto se deberían haber resuelto mediante una interpretación lo más favorable al ejercicio del derecho fundamental. Sin embargo, se han planteado dudas donde no las había y se han resuelto del modo más restrictivo para el derecho fundamental. Lo peor es que en estos recursos, en los que el Tribunal actúa como instancia revisora y juez de la legalidad, sus decisiones tienen efectos generales y son de obligado cumplimiento en el futuro.

Bibliografía

Abellán, M. I. (2004). El proceso electoral desde la doctrina de la Junta Electoral Central. *Teoría y Realidad Constitucional*, 14, pp. 273-322.

Caamaño, F. (1997). Elecciones y Tribunal Constitucional. Una intersección no deseada. *Revista de las Cortes Generales*, 41, pp. 91-121.

Figueruelo, A. (1989). Notas acerca del recurso de amparo electoral. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 25, pp. 135-152.

García Escudero, P., Álvarez Rodríguez, I., (2017). *La presentación y proclamación de candidatos electorales*. CEPC.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 499-508
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1586

EMPLEO DE LENGUAS ESPAÑOLAS NO OFICIALES EN PARLAMENTOS AUTONÓMICOS. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 75/2021, DE 18 DE MARZO. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 4911-2020. (BOE NÚM. 97, DE 23 DE ABRIL DE 2021)

USE OF NON-OFFICIAL SPANISH LANGUAGES IN REGIONAL PARLIAMENTS. COMMENTARY ON THE CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 75/2021, OF MARCH 18, CONCERNING APPEAL OF UNCONSTITUTIONALITY NUM. 4911-2020. (BOE NUM. 97, OF APRIL 23, 2021)

Alejandro Rastrollo Ripollés
Profesor Asociado de la Universidad de Alcalá de Henares
Letrado de las Cortes Generales
https://orcid.org/0000-0001-5791-7600

RESUMEN

El Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario VOX en el Congreso contra el artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, confirmando la adecuación de la disposición recurrida con lo dispuesto en los artículos 3.2 de la Constitución española y 4 del Estatuto de Autonomía del Principado.

Palabras clave: régimen lingüístico, cooficialidad, protección y promoción de lenguas regionales, derecho a participar en los asuntos públicos, ius in officium, mesa de la cámara.

Artículos clave: arts. 3, 81.1 y 147.2 CE.

Resoluciones relacionadas: SSTC 82/1986, 27/1996, 165/2013.

ABSTRACT

The Constitutional Court dismisses the appeal of unconstitutionality submitted by more than fifty members of the Congress of Deputies pertaining VOX Parliamentary Group against article 3 bis of the Standing Order of the Asturian Regional Parliament, thus confirming its full accordance with articles 3.2 of the Spanish Constitution and 4 of the Statute of Autonomy of Asturias.

Keywords: language regime, co-official languages, protection and promotion of Spanish regional languages, right to participate in public affairs, ius in officium, bureau of the House.

Key articles: arts. 3, 81.1 and 147.2 of the Spanish Constitution.

Related decisions: SSTC 82/1986, 27/1996, 165/2013.

I. Antecedentes

En su sesión celebrada los días 30 de junio y 1 de julio de 2020, el Pleno de la Junta General del Principado de Asturias aprobaba una reforma del Reglamento de la Cámara por la que se introducía un nuevo artículo 3 bis, que se reproduce a continuación:

> Artículo 3 bis.
>
> 1. En el marco de lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía y, en su caso, por la legislación que lo desarrolle, tanto los Diputados en el ejercicio de sus funciones parlamentarias como los miembros del Consejo de Gobierno, los cargos y empleados públicos y cualquier persona que comparezca ante la Cámara, podrán utilizar el bable/asturiano.
>
> 2. La Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, adoptará, en su caso, los criterios oportunos a tal efecto.

La reforma se publicaba en el Diario Oficial del Principado de Asturias el 20 de julio de 2020 (Boletín n.º 139), disponiendo su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación.

Mediante Providencia de 17 de noviembre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional admitía a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4911-2020, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario VOX.

La Sentencia, dictada el pasado 18 de marzo de 2021, desestima en su integridad el recurso de inconstitucionalidad. Se formulan dos votos particulares. El primero, de la magistrada Roca Trías, no comparte el sentido del fallo ni su argumentación jurídica. El del magistrado González-Trevijano Sánchez, por su parte, es de carácter concurrente, si bien discrepa de la fundamentación jurídica contenida en la resolución.

II. Comentario

1. Alegan los recurrentes en su escrito de interposición que la reforma del Reglamento parlamentario supone una infracción de lo dispuesto en los artículos 3.2 y 81.1 de la Constitución española, así como del artículo 4 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Adicionalmente, entienden que la modificación reglamentaria también incide en el *ius in officium* de los diputados de la Junta

General al impedirles ejercer en su plenitud las funciones inherentes a su cargo representativo.

El primero de los preceptos constitucionales aludidos remite a los estatutos de autonomía la determinación del carácter cooficial de una lengua española en el territorio de la respectiva comunidad autónoma. Materia que forma parte del llamado «contenido posible» de los estatutos, más allá de las previsiones que, a tenor del artículo 147.2 CE, obligatoriamente deben incorporar las normas institucionales básicas de las comunidades autónomas.

La declaración de cooficialidad de una lengua constituye, pues, una materia típicamente estatutaria, sobre la que existe reserva de ley orgánica de conformidad con los artículos 81.1 y 147.3 CE. Aunque este último no ha sido expresamente invocado por los recurrentes, conviene señalar que ambos preceptos refieren a dos operaciones diferentes cuales son la «aprobación» y «reforma» de los estatutos de autonomía.

Sea como fuere, junto al artículo 3.2 CE, la referencia para el análisis de la viabilidad constitucional del artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General ha de ser, desde luego, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, norma integrante del bloque de la constitucionalidad ex artículo 28.1 de la Ley 2/1979, de 3 octubre, del Tribunal Constitucional.

Para la correcta comprensión del pronunciamiento del Alto Tribunal examinado en el presente comentario, se transcribe el artículo 4 de la norma estatutaria:

> Artículo 4.
>
> 1. El bable gozará de protección. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando en todo caso las variantes locales y la voluntariedad en su aprendizaje.
>
> 2. Una ley del Principado regulará la protección, uso y promoción del bable.

La literalidad del precepto no deja lugar a dudas: el estatuto de autonomía no configura un régimen de cooficialidad lingüística entre la lengua castellana y el bable. Dentro de las –dos– opciones constitucionalmente legítimas que habilita el artículo 3 CE (la declaración o no de cooficialidad de una lengua regional) el legislador,

autonómico y estatal si se atiende a la conjunción de voluntades propia de los procedimientos de reforma estatutaria, no ha querido reconocer la cooficialidad de otra lengua en el territorio de la comunidad autónoma. Al respecto ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, entre otras, por STC 27/1996, de 15 de febrero.

Ahora bien, la carencia del carácter oficial del bable no impide que la lengua no sea objeto de especial atención por parte de los poderes públicos. El propio apartado tercero del artículo 3 CE impone a estos el «respeto y protección de las distintas modalidades lingüísticas de España», desde la perspectiva de su consideración como «patrimonio cultural».

Este es el sentido del artículo 4 del estatuto de autonomía arriba reproducido: garantizar la protección del bable y promover su uso y difusión en ámbitos especialmente cualificados –medios de comunicación y enseñanza–, remitiendo al legislador autonómico la concreción de tales extremos, lo que se ha llevado a la práctica mediante la aprobación de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano.

Similares previsiones encontramos en otros territorios del Estado en los que existen y se emplean, con mayor o menor regularidad, lenguas distintas del castellano, sin alcanzar el grado de cooficialidad. Baste señalar el ejemplo de la Comunidad Autónoma de Aragón. El artículo 7 de su estatuto de autonomía (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) aborda las «lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón» –empleando así una terminología más en línea con el artículo 3.3 CE– cuyo régimen jurídico se contiene en la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón. También merece destacar, por la materia que aquí nos ocupa, el artículo 6 del Reglamento de las Cortes de Aragón de 2017, conforme al cual, las Cortes «adaptarán sus actuaciones interna y externa, así como sus relaciones con los ciudadanos, a las obligaciones derivadas de la legislación vigente en materia de lenguas y en virtud de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía».

En fin, sin ánimo de exceder el objeto de este comentario, puede señalarse que la «realidad plurilingüe» de España también alcanza al máximo órgano representativo de nuestro país, las Cortes Generales, concretamente a la Cámara que tiene atribuida la *repre-*

sentación territorial, el Senado, cuyo Reglamento reconoce, cierto que limitado a determinadas iniciativas o intervenciones, el empleo de lenguas que tengan carácter oficial en alguna comunidad autónoma (arts. 11 bis, 20.3, 56 bis 9, 84.5, 191.2 y DA 4ª y 5ª).

2. Examinado el marco normativo de referencia y comparado, procedemos a analizar a continuación los argumentos aducidos por los recurrentes. El primero y principal radica en la consideración de que la reforma del reglamento parlamentario, operada mediante la introducción de un nuevo artículo 3 bis, va más allá de la promoción del uso del bable, entrando de lleno en el ámbito de la definición del estatuto jurídico de la cooficialidad de una lengua autonómica. Atribuir al bable la condición de lengua de uso normal en un poder público como es el Parlamento, sostienen, lo hace poseedor de una de las características propias de las lenguas oficiales. La reforma reglamentaria estaría operando de este modo una cooficialidad «encubierta», en ausencia de declaración estatutaria expresa.

Adicionalmente, los recurrentes argumentan que el reconocimiento de la eficacia jurídica del bable en las sesiones parlamentarias podría debilitar el control que los diputados realizan del Gobierno y Administración autonómicas, afectando así al núcleo de su función representativa reconocida constitucionalmente (art. 23 CE). A esta conclusión llegan tras afirmar que los diputados pueden no entender el bable, por no ser una lengua de general conocimiento.

3. El Tribunal aborda el primer motivo de impugnación afirmando que el respeto de la diversidad lingüística de nuestro país «constituye un valor fundamental reconocido por la Constitución como patrimonio común y expresión de la diversidad cultural de España»; realidad plurilingüe de la que pueden extraerse una serie de consecuencias jurídicas: i) la posible *atribución de carácter oficial a las diversas lenguas españolas*; ii) la *protección efectiva de todas ellas*; y iii) la *configuración de derechos y deberes individuales en materia lingüística*.

Por lo que se refiere a la declaración de cooficialidad de una lengua, el Tribunal afirma que dicha determinación corresponde, en efecto, a los estatutos de autonomía, de conformidad con el artículo 3.2 CE. Ahora bien, con cita de su doctrina contenida en STC 82/1986, de 26 de junio, y otras posteriores (SSTC 134/1997 y 253/2005), recuerda

que la oficialidad de una lengua se desprende «de su reconocimiento por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social». Prosigue señalando que la cooficialidad

> lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión ni de los entes locales ni de los órganos dependientes de la administración central, de modo que el ciudadano tiene derecho a usar indistintamente el castellano o la lengua oficial propia de la comunidad autónoma en sus relaciones con el conjunto de las instituciones públicas que se ubican en el territorio de esa comunidad.

De lo anterior se concluye que la cooficialidad de una lengua española en un determinado territorio autonómico deriva no solo de la expresa atribución de tal carácter en el respectivo estatuto, sino también de su empleo como medio de comunicación normal y con eficacia jurídica plena frente a los poderes públicos. En definitiva, el análisis de la cooficialidad habría de atender tanto al aspecto jurídico-formal (reconocimiento estatutario de la lengua oficial) como al plano fáctico-material (uso real y efectivo de la lengua).

En segundo término, respecto de la protección de *todas* las lenguas españolas a que se refiere el artículo 3.3 CE, comprensiva de *aquellas realidades lingüísticas* no amparadas por el estatuto de la oficialidad en el territorio de una comunidad autónoma, recuerda el Tribunal que el precepto impone a los poderes públicos «disponer las garantías tanto de respeto como de protección oportunas, incluida la posible regulación de su uso público bajo determinadas circunstancias». Y esa protección es independiente de lo establecido en el apartado segundo del artículo 3 CE.

En base al razonamiento expuesto, rechaza el Tribunal el primer motivo de impugnación, al afirmar que el artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General «no tiene como resultado la atribución de los efectos propios de la oficialidad de una lengua propia, pues no reconoce al bable/asturiano como "medio normal de comunicación" ante todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sino únicamente reconoce determinados efectos» en sede parlamentaria. El precepto impugnado no establece la cooficialidad del bable. Al contrario, tiene un alcance limitado, el de la institución parlamentaria,

sin extender su eficacia a las administraciones autonómica y local, ni a los órganos y organismos dependientes de la Administración General del Estado radicados en el territorio del Principado de Asturias.

Las notas identificativas de la oficialidad de una lengua son *sus efectos generales* ante todos los poderes públicos sitos en un territorio determinado; eficacia general que es la que justifica «precisamente, que el apartado 2 del artículo 3 CE remita para declarar expresa y formalmente la cooficialidad a los estatutos de autonomía».

Tales notas no concurren en el supuesto sometido a consideración del Tribunal: el artículo 3 bis del Reglamento parlamentario se limita a permitir la utilización del bable «tanto por los Diputados en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, como por los miembros del Consejo de Gobierno, los cargos y empleados públicos y cualquier persona que comparezca ante la Cámara». La previsión se incardina, pues, en el ámbito de la «protección» (art. 3.3 CE), «uso» y «promoción» (art. 4 EE.AA. de Asturias) de una lengua propia.

Y tanto más importantes son esas medidas de promoción cuanto se proyectan ante el órgano de representación de la ciudadanía, la Junta General del Principado de Asturias, «foro de debate y participación en el que es especialmente adecuado que se garantice y visibilice» la realidad plurilingüe de un territorio.

Por otra parte, el mandato constitucional de respeto y protección de las «modalidades lingüísticas de España» del artículo 3.3 CE debe interpretarse –como en general todo nuestro régimen jurídico lingüístico (STC 165/2013)– a la luz de la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias, ratificada por el Estado español el 2 de febrero de 2001. Esta operación ha de atender, además, a la Declaración formulada por el Estado en el Instrumento de ratificación, según la cual «se entienden por lenguas regionales o minoritarias, además de las reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía, las que estos protegen y amparan en los territorios donde tradicionalmente se hablan».

Pues bien, el artículo 10.2 de la Carta, ubicado en la parte III, relativa a las medidas de fomento del uso de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública, contempla, entre otras medidas, «el empleo por las colectividades locales de lenguas regionales o minoritarias en los debates de sus asambleas, sin excluir, no obstante, el empleo de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado».

En definitiva, la disposición del Reglamento de la Junta General impugnada encontraría su fundamento en los artículos 3.3 de la Constitución (interpretado de conformidad con la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias) y 4 del Estatuto de Autonomía de Asturias, debiendo rechazarse una pretendida cooficialidad encubierta como finalidad o efecto de la reforma y, por ende, cualquier tacha de inconstitucionalidad ex artículo 3.2 CE.

Para el magistrado González-Trevijano, el razonamiento del Tribunal no aparece suficientemente justificado. En su voto particular concurrente afirma que la posible regulación del uso público de lenguas no oficiales bajo determinadas circunstancias a que se refiere la sentencia, constituye «una expresión apodíctica, que no precisa ni el alcance ni las circunstancias de esa regulación», a resultas de lo cual, el Tribunal no acierta a distinguir con claridad entre el uso público de lenguas oficiales y las que carecen de dicho carácter, esto es, «entre un régimen de cooficialidad y otro de promoción y protección del uso de las lenguas».

4. El segundo motivo de impugnación aludía a la posibilidad de que los diputados de la Junta General pudieran no comprender las intervenciones de los comparecientes realizadas en bable, de lo que resultaría la vulneración de su derecho fundamental a la representación política (art. 23.1 CE) y, correlativamente, el de los ciudadanos a participar en las funciones públicas a través de sus representantes (art. 23.2 CE).

Esta alegación resulta igualmente desestimada. Afirma el Tribunal que la eventual vulneración del derecho fundamental que pudiera derivarse del nuevo precepto reglamentario, habida cuenta de que su regulación afecta al núcleo del *ius in officium* de los diputados (facultades de control del Ejecutivo y Administración), puede quedar salvada por la previsión recogida en el apartado 2 del propio artículo 3 bis del Reglamento. Este precepto remite a la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, la adopción de los criterios oportunos *a tal efecto,* esto es, dirigidos a garantizar la *utilización* del bable, término que debe entenderse como equivalente a una adecuada comunicación bidireccional: posibilidad de expresarse en bable y posibilidad de comprender al interlocutor.

Para que la «afectación» no se convierta en «vulneración» del derecho, corresponde a la Mesa de la Junta General adoptar las medidas oportunas «para impedir que el desconocimiento del bable por los representantes suponga un obstáculo para el ejercicio de

[sus] funciones de debate y control». Del apartado 2 del artículo 3 bis parece extraer el Tribunal la conclusión de que la decisión de la Mesa, acordando o no las *medidas oportunas*, ha de considerarse preceptiva, ya que la previsión reglamentaria «impone» al órgano rector *(adoptará)* acordar una decisión al respecto, que por lo demás, en línea con su reiterada jurisprudencia, debe motivarse adecuadamente. No comparte esta afirmación el magistrado González-Trevijano, para quien la expresión literal del artículo 3.2 bis, «en su caso», supone someter a la decisión discrecional de la Mesa la posibilidad o no de la adopción de los criterios oportunos, la fijación de su alcance y contenido y el objetivo perseguido con los mismos.

5. En fin, debe hacerse una referencia al voto particular de la magistrada Roca Trías, discrepante con el fallo de la sentencia. En síntesis, sostiene que la argumentación ha prescindido del análisis del «sentido y finalidad» del precepto impugnado, que constituye el canon o forma de enjuiciar ordinario del Tribunal según su propia jurisprudencia. Desde esta óptica y frente a la mayoría del órgano, la magistrada considera que la reforma operada por el artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General «ha convertido el bable/asturiano en lengua cooficial "en" el Parlamento asturiano, al otorgarle una cualidad o efecto no reconocido previamente en su Estatuto y, por tanto, sin competencia para ello».

III. Conclusiones

La Sentencia 75/2021 respalda la plena conformidad del nuevo artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias con las normas integrantes del bloque de constitucionalidad examinadas.

Llega a dicha conclusión el Tribunal al afirmar que la disposición impugnada constituye una medida de «promoción y fomento» del bable/asturiano, amparada en los artículos 3.3 de la Constitución y 4 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, y no una actuación que encierre una declaración de cooficialidad encubierta en contravención de lo dispuesto en el arts. 3.2 y 81.1 CE.

Medida, pues, jurídicamente admisible, también desde la perspectiva del *ius in officium* de los diputados del Parlamento asturiano, siempre que la Mesa adopte las medidas oportunas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos de representación política (art. 23 CE).

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 509-519
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1585

PRINCIPIOS DE LEGALIDAD PENAL (TAXATIVIDAD) Y SEGURIDAD JURÍDICA: CONSTITUCIONALIDAD DEL PRECEPTO LEGAL QUE TIPIFICA COMO INFRACCIÓN EL INCUMPLIMIENTO DE TODAS LAS NORMAS OBLIGATORIAS DE LA LEY QUE NO SEAN CONSTITUTIVAS DE DELITO. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 14/2021, DE 28 DE ENERO. CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 1478-2020. (BOE NÚM. 46, DE 23 DE FEBRERO DE 2021)

PENAL RULE OF LAW (PRINCIPLE OF SPECIFICITY) PRINCIPLE OF LEGAL CERTAINTY; CONSTITUTIONALITY OF A RULE THAT CONSIDERS AS A BREACH THE VIOLATION OF COMPULSORY RULES LAID DOWN BY ELECTORAL ACT THAT IS NOT A CRIMINAL OFFENCE. COMMENTARY ON THE CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 14/2021, OF JANUARY 28. CONCERNING THE QUESTION OF UNCONSTITUTIONALITY NUM. 1478-2020. (BOE NUM. 46, OF FEBRUARY 23, 2021)

Manuel Alba Navarro
Letrado de las Cortes Generales
https://orcid.org/0000-0002-8178-0226

RESUMEN

La sentencia desestima una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo. Confirma la plena constitucionalidad de las restricciones previstas en la ley electoral para la conocida como «jornada de reflexión». Asimismo ratifica la adecuación a la Constitución española (CE) de las disposiciones sancionadoras contenidas en dicha ley por ser conformes a la seguridad jurídica y al principio de legalidad penal. Confirma también que la responsabilidad del director de un medio por lo publicado en el mismo es conforme a la Constitución.

Palabras clave: seguridad jurídica, derecho de participación, principio de legalidad, libertad de información, límites a la campaña y propaganda electoral, responsabilidad del director de un medio de comunicación.

Artículos clave: arts. 9.3, 20.1 d), 23.2, 24.2 y 25.1 CE, arts. 50.4, 53 y 153 LOREG, arts. 34 y 39 de la Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta.

Resoluciones relacionadas: STC 136/2011, STC 81/2020, STC 145/2013, S Tribunal Supremo de 14/02/1992, STC 246/1991, STC 172/1990, STC 14/1998.

ABSTRACT

The judgement rejects a question of unconstitutionality brought by the Supreme Court. It declares that limitations laid down in the electoral act for the so called "meditation day" are fully consistent with the Constitution. It does the same with the punishing rules of the same act which states that are suitable to legal certainty and penal specifity rule of law. It endorses too that the rule which lay down the liability of a journal director for the informations published on it is fully consistent with Constitution.

Keywords: legal certainty, right to participate, penal rule of law, freedom of information, limits to electoral campaign and electoral propaganda dissemination, liability of a journal director.

Key articles: arts. 9.3, 20.1 d), 23.2, 24.2 and 25.1 of the Spanish Constitution, arts. 50.4, 53 and 153 of the Electoral Act of 1985, arts. 34 and 39 of the Press and Printing Law of 1966.

Related decisions: STC 136/2011, STC 81/2020, STC 145/2013, Supreme Court Decision of February 14, 1992, STC 246/1991, STC 172/1990, STC 14/1998.

I. Antecedentes

El 20 de diciembre de 2017, jornada de reflexión previa a la celebración de las elecciones al Parlamento de Cataluña, que se celebraban al día siguiente, el diario *ABC* publicó una entrevista a la candidata de Ciutadans-Partido de la Ciudadanía, D.ª Inés Arrimadas, con anuncio en portada y foto de la entrevistada.

Tras la denuncia del Partido Popular y la tramitación del correspondiente expediente sancionador, la Junta Electoral Central resuelve el 14 de marzo de 2018 sancionar al director del diario con una multa de 1000 euros por incumplimiento de la obligación de no realizar campaña electoral y no difundir propaganda electoral durante la jornada de reflexión de las elecciones autonómicas de Cataluña de 2017, tipificada en el art. 53 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) en relación con la obligación recogida en el artículo 153.1 LOREG.

Interpuesto recurso ante la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, esta decide el 20 de febrero de 2020 plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre los siguientes extremos: «en relación con el artículo 153.1 de la LOREG; con el artículo 153.1 en relación con el artículo 53 y 50.4 LOREG y con el artículo 153.1 en relación con los artículos 53.1, 50.4 y 29 [sic] y 34 de la Ley 14/1966, de 18 de marzo, de prensa e imprenta por infracción la garantía que deriva del mandato de taxatividad de las infracciones y determinación de las sanciones del artículo 25.1 CE y por vulneración autónoma del principio de seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 CE».

La lectura del auto deja claro que al Tribunal Supremo le ofrecía poca duda la inconstitucionalidad de los artículos referidos. Por el contrario, el Tribunal Constitucional, tras un pormenorizado análisis de las normas y las circunstancias concurrentes en la cuestión, en el que se vierten interesantes reflexiones sobre la función de las normas electorales y de las autoridades encargadas de su aplicación, desestima la cuestión de inconstitucionalidad. A esta sentencia se formulan dos votos particulares. El firmado por el magistrado Xiol y la magistrada Roca es concurrente con el fallo y discrepa solamente en determinado aspecto de la *ratio decidendi*. Por el contrario, el de

la magistrada Balaguer constituye una enmienda a la totalidad de la sentencia y su argumentación.

II. Comentario

A efectos de facilitar la comprensión del presente comentario se transcriben los artículos cuestionados de la LOREG.

> Art. 153.1: Toda infracción de las normas obligatorias establecidas en la presente Ley que no constituya delito será sancionada por la Junta Electoral competente. La multa será de 300 a 3.000 euros si se trata de autoridades o funcionarios y de 100 a 1.000 si se realiza por particulares.
>
> Art. 53: No puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral una vez que ésta haya legalmente terminado […].
>
> Art. 50.4: Se entiende por campaña electoral, a efectos de esta Ley, el conjunto de actividades lícitas llevada a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios.

1. Sobre la posible vulneración de los principios de legalidad penal (art. 25.1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en la que, a juicio del Tribunal Supremo, están incursos los preceptos impugnados debido a la falta de taxatividad y a los déficits de certeza y previsibilidad, el Tribunal Constitucional comienza recordando en el fundamento jurídico segundo de la sentencia su doctrina sobre el principio de seguridad jurídica.

A su juicio hay que analizar si estamos ante una eventual vulneración específica del principio de legalidad penal proclamado en el art. 25.1 CE, cuya expresión doctrinal, tal y como aparece recogida en las SSTC 133/1987 y 215/2016, entre otras, exige el triple requisito de existencia de ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex praevia*) y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*).

Se da, además, la circunstancia de que la remisión contenida en la LOREG no lo es a otra norma de desarrollo, sino a los propios preceptos de dicha ley. Acreditada la garantía formal por su rango de ley orgánica, que cubre con suficiencia el principio de reserva de ley en materia sancionadora, la cuestión se centra en la garantía material,

esto es, la exigencia de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes con la mayor precisión posible, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, de esta manera, las consecuencias de sus acciones (FJ 2).

Pues bien, el Tribunal Constitucional responde taxativamente a dicha cuestión y afirma que «cabe estimar que las conductas obligatorias están suficientemente definidas en la norma, lo que permite, a cualquier observador medio, comprender e identificar con la necesaria y suficiente precisión las eventuales conductas que se tipifican» (FJ 3). Esto es tanto más predicable, añado yo, de quien en su condición de director de un importante diario nacional cuenta de oficio con un asesoramiento jurídico profesional y especializado, estando muy por encima del observador medio de la cita. Por todo ello concluye que «desde la perspectiva de la predeterminación normativa de las conductas sancionadas, garantía material contenida en el artículo 25.1 CE, no puede dirigirse reproche a la remisión que realiza el artículo 153.1 LOREG a aquellos otros preceptos de la propia Ley Orgánica […] pues no puede entenderse que la técnica de la remisión que efectúa el precepto legal cuestionado impida conocer las conductas sancionables, que serían aquellas referidas al incumplimiento de las obligaciones a que vienen sujetos los ciudadanos o los partidos políticos en el ámbito electoral» (FJ 3).

2. La siguiente tacha de inconstitucionalidad contenida en la cuestión se refiere a la imprecisión en la determinación de las conductas sancionables contenidas en el art. 53 LOREG.

Lo primero que descarta el Tribunal es la imprecisión temporal, puesto que la LOREG (art. 53) lo determina de una manera suficientemente precisa: «una vez que [la campaña electoral] haya legalmente terminado».

El Tribunal Constitucional admite que la difusión de propaganda electoral es un concepto con cierto grado de indeterminación. Pero, acto seguido, señala con mucha razonabilidad que el empleo de conceptos jurídicos indeterminados en la normativa sancionadora no está vedado *per se* en la Constitución. En concreto, la redacción del art. 53 LOREG «es perfectamente inteligible, conforme a valores

socialmente arraigados, siendo razonablemente factible y previsible su concreción mediante criterios comunes a la experiencia humana y al uso coloquial del lenguaje». Por ello concluye que «El precepto examinado, en lo que se refiere a la conducta proscrita, y no obstante su apertura relativa, es lo suficientemente preciso para poder descartar la vulneración del principio de taxatividad» (FJ 3).

Más tajante es aún el Tribunal en relación con la interpretación del concepto de campaña electoral. Considera que la definición contenida en el art. 50.4 LOREG no arroja duda alguna.

Por consiguiente, el juicio es claro: «[...] la norma obligatoria que se considera infringida en el supuesto actual y recogida en el artículo 53 de la Ley, es clara y taxativa, por lo que es perfectamente previsible que quien difunda propaganda electoral o realice actos de campaña en la jornada de reflexión, es decir una vez terminada la campaña, pueda ser sancionado» (FJ 3).

3. También considera el Tribunal Supremo que la falta de predeterminación de los autores de las infracciones aboca a interpretaciones analógicas. A su entender, la aceptación de que un medio de comunicación se encuentra en la definición de los sujetos activos de la norma sancionadora, además de incurrir en esa interpretación analógica, es incompatible con el ejercicio por parte de las personas sancionadas del derecho fundamental a la libertad de información del artículo 20.1 d) CE.

El Tribunal Constitucional recuerda, en primer lugar, algo tan obvio como que la prohibición de difusión de propaganda electoral en la denominada «jornada de reflexión» es una prohibición dirigida a todos, lo que elimina la falta de predeterminación de los autores.

En punto a la realización de actos de campaña, el Alto Tribunal le indica a la Sala de instancia que, precisamente, determinar si la conducta objeto de sanción es o no un «acto de campaña» es algo que le corresponde al tribunal enjuiciador, propio de su competencia como órgano dirimente del recurso, pero no le corresponde al Tribunal Constitucional «interpretar la norma sancionadora, sino determinar si existe una falta de predeterminación de los autores de las infracciones de aquella norma; algo que no cabe apreciar en el caso actual atendiendo a lo expresa y claramente establecido en el artículo 50.5 LOREG».

4. En su planteamiento de la cuestión, el Tribunal Supremo entiende que puede haber una vulneración del principio de presunción de inocencia al trasladar de forma objetiva la responsabilidad al director de un periódico obviando el derecho a la libertad de información del artículo 20.1 d) CE. A juicio de la Sala la resolución impugnada sanciona a una persona física distinta de la persona entrevistada, que es la que habría realizado la conducta típica de realizar actos de campaña electoral en la jornada de reflexión. Ello implica, además, apoyarse en una ley preconstitucional como la Ley de Prensa e Imprenta de 1966.

El Tribunal Constitucional realiza una extensa y documentada recopilación de su doctrina en punto a la exigencia constitucional del principio de culpabilidad, que rige también en materia de infracciones administrativas (FJ 5). Acto seguido recuerda que «ello no impide que nuestro Derecho administrativo admita la responsabilidad directa de las personas jurídicas, reconociéndoles, pues, capacidad infractora […] Esta construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden estos sujetos» (FJ 5, recordando la doctrina contenida en la STC 246/1991, de 19 de diciembre, FJ 2).

Reitera asimismo que ya en su lejana Sentencia 172/1990, de 12 de noviembre, el Tribunal desestimó la pretensión de inconstitucionalidad al considerar que «la responsabilidad civil solidaria, entre otros, del director del medio periodístico y de la empresa editora se justifica en la culpa del director o del editor, dado que ninguno de ellos son ajenos al contenido de la información y opinión que el periódico difunde» (STC 172/1990, FJ 5). De otro modo, viene a recordar el Tribunal, no se podrían restituir el honor e intimidad de las personas, bienes también amparados por la Constitución. Por eso, concluye el Tribunal que «Es la infracción, en su caso, de sus deberes como director la que funda la sanción, y, por tanto, es su conducta la que se sanciona sin que pueda hablarse de una exigencia de responsabilidad objetiva por los hechos de otros» (STC 14/2021, FJ 5).

Frente a la pretensión de una interpretación expansiva y prácticamente irrestricta del derecho a la información del art. 20.1 d) CE, que luego será llevada al paroxismo en el voto particular de la magistrada Balaguer, el Tribunal Constitucional recuerda que, en efecto, «el derecho de información debe prevalecer, salvo que

resulte suficientemente acreditado por la administración electoral y, en su caso, por los tribunales, que la finalidad principal de los actos comunicativos es la captación de sufragios en favor de una determinada opción política y en detrimento del derecho fundamental de los demás participes en las elecciones a la igualdad que en el acceso a los cargos públicos exige el artículo 23.2 CE» (FJ 5). Esta cuestión debe resolverla el tribunal juzgador para el concreto supuesto y, en su caso, el Tribunal Constitucional se pronunciará mediante el eventual recurso de amparo, pero en ningún caso debe ser objeto de resolución vía cuestión de inconstitucionalidad.

5. Respecto a la cuestión planteada sobre la supuesta indeterminación en la imposición de las sanciones que afectaría al art. 153.1, el Tribunal es tajante, ya que este «define perfectamente la sanción que puede ser impuesta a los infractores, lo cual supone respetar la necesaria correlación entre los actos o conductas tipificados como ilícitos administrativos y las sanciones consiguientes a los mismos» (FJ 6). Y «En consecuencia, se cumplen las exigencias de predeterminación normativa y certeza que se derivan de los preceptos constitucionales, puesto que la decisión de la administración electoral sobre la graduación de la sanción no es discrecional» (FJ 6).

6. Por todo lo expuesto, el Tribunal desestima en su integridad la cuestión de inconstitucionalidad y ratifica la plena constitucionalidad de los preceptos impugnados.

7. A la sentencia se formulan dos votos particulares. El primero del magistrado Xiol, al que se suma la magistrada Roca. El segundo de la magistrada Balaguer. Muy diferentes en su sentido y razonabilidad.

El del Sr. Xiol, que es concurrente con el fallo, se limita a una parte de su fundamentación. A su juicio, tras una detallada fundamentación político-filosófica, la razón de la denominada «jornada de reflexión» no es la argumentada en la sentencia como búsqueda de la serenidad o introspección, sino que tiene «por objeto la garantía de la regularidad del proceso electoral, de la protección de la libertad de los electores y de la igualdad de oportunidades entre las diferentes

candidaturas». Esta reflexión, que comparto plenamente, no la considero, sin embargo, antitética con la fundamentación mayoritaria sino, en todo caso, complementaria. Las normas, en una proporción muy relevante, pueden ser multifuncionales y estar ancladas en muy variadas razones.

Muy diferente es el voto particular de la Sra. Balaguer. En su opinión «la jornada de reflexión es hoy anacrónica, carece de utilidad y supone una restricción desproporcionada a la libertad de información» (3 a)). Dado que el anacronismo o la falta de utilidad no están considerados hasta hoy como causas de inconstitucionalidad, la magistrada se esfuerza en explicar que lo errado de la sentencia es no centrarse en la libertad de información del art. 20.1 d) CE. De haberlo hecho así, la sentencia tendría que haber sido estimatoria y declarar la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados. En mi opinión, la magistrada, muy lejos de hacer una ponderación entre derechos fundamentales elemental en la determinación de los límites de los mismos conforme a reiterada jurisprudencia del propio tribunal, considera el derecho de información como un derecho prácticamente irrestricto frente al que deben claudicar todos los demás derechos en presencia. Se afirma en su voto particular que la interpretación del art. 20.1 d) «exige una rigurosa ponderación de cualquier norma o decisión que coarte su ejercicio», pero esta afirmación se ve desmentida constantemente en su voto particular, que no considero riguroso ni ponderado. Amén de una particular concepción de la inconstitucionalidad por obsolescencia que permitiría «plantearse si no es sobrevenidamente constitucional» (2, *in fine*, sic), la discrepante considera que en la medida en que «la prensa ofrece una mayor garantía de veracidad […] los límites que se imponen al ejercicio del derecho fundamental a la libertad de información por parte de la prensa en la jornada de reflexión ya no son acordes con el artículo 20.1 d) CE» (3 a) *in fine*). Es verdaderamente llamativa y preocupante la generalidad y falta de acotamiento de semejante afirmación. Si la tesis de la magistrada Balaguer hubiera sido mayoritaria, que afortunadamente no fue el caso, hubiera sido perfectamente constitucional una entrevista exclusiva a los Sres. Puigdemont o Junqueras en TV3 el día anterior a los comicios. O –¿por qué no?– el mismo día de la elección. Y, sin duda, el *share* de audiencia hubiera sido estratosférico. En fin.

El segundo gran motivo de discrepancia de la Sra. Balaguer es que la sentencia haya avalado la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de Prensa e Imprenta de 1966 para justificar la responsabilidad del director de la publicación. Tras explicar, por si no fueran de público conocimiento, la fecha de aprobación de la ley y las características del régimen que la aprobó, afirma literalmente que «la situación que ello crea nos coloca ante una posición que no dista mucho de la censura previa proscrita por el artículo 20.2 CE, y algo así, después de más de cuarenta años de elecciones democráticas en los que la prensa ha desempeñado un papel fundamental, sin el cual habría sido difícil el recto devenir de nuestro camino como Estado democrático, no puede tolerarse» (3). No consta en ninguna parte de los autos o alegaciones que mediara depósito previo de la publicación ni autorización previa a la misma de la junta electoral correspondiente, por lo que la analogía no deja de ser una afirmación fácticamente errónea y jurídicamente insostenible, impropia de un texto de esta naturaleza. A juicio de la magistrada «no resulta admisible que una publicación realizada en la jornada de reflexión se vea sancionada porque pueda influir de alguna manera, aunque sea remotamente, en el electorado» (3). Es precisamente lo infundado de esta afirmación lo que desmonta con suma pulcritud jurídica y constitucional la mayoría en su fallo. Quizá bastante más consciente que la discrepante del peligro que supone pasar de legislador negativo a directamente positivo.

La parte última del voto de la magistrada Balaguer, contenida en el apartado 4 del mismo, constituye un alegato político contra la Ley de Prensa e Imprenta de 1966, contra el régimen que la aprobó y todo lo circundante al mismo. Esta lanzada al toro muerto puede haber dejado muy satisfecha a su autora, pero es imposible realizar un comentario jurídico, dado que ningún fundamento relevante de esta índole se contiene en el voto particular. Y, por supuesto, el Tribunal Constitucional en ningún momento, y tampoco en esta sentencia, ha avalado ni la bondad del sistema franquista ni la íntegra constitucionalidad de la Ley de Prensa e Imprenta de 1966. Dicho sea para tranquilidad de ciudadanos y juristas.

III. Conclusiones

La STC 14/2021 viene a respaldar la conformidad con la Constitución del régimen sancionador contenido en el artículo 153 de la LOREG, y, por ende, la competencia de las juntas electorales para la imposición de sanciones.

También constata la plena constitucionalidad de la coloquialmente denominada «jornada de reflexión» prevista en el artículo 53 de la LOREG en cuanto a las prohibiciones de difusión de propaganda electoral o realización de actos de campaña durante la misma. Aprovecha, asimismo, para determinar el ámbito subjetivo de los afectados por dicha norma.

Este aval se produce por entender que no se han violentado ni el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), ni el de legalidad penal (art. 25 CE), ni el derecho de sufragio (art. 23 CE). Las restricciones al derecho de información (art. 20.1 d)) se sitúan por el Tribunal dentro del marco constitucional ínsito a cualquier derecho fundamental, que en ningún caso son irrestrictos o ilimitados.

A mi entender se trata de una sentencia bien fundamentada que sitúa en sus justos términos el equilibrio entre los derechos fundamentales en presencia. Esta opinión se ve fuertemente reforzada con la lectura del voto discrepante de la magistrada Balaguer.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 110, Primer semestre (2021): pp. 521-529
https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1584

LA VULNERACIÓN DEL DERECHO AL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES REPRESENTATIVAS DE LOS PARLAMENTARIOS COMO CONSECUENCIA DE LA NO CONVOCATORIA DE SESIONES O LA NO INCLUSIÓN DE NUEVOS PUNTOS EN SUS ÓRDENES DEL DÍA. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 173/2020, DE 19 DE NOVIEMBRE. RECURSO DE AMPARO NÚM. 5084-2017. (BOE NÚM. 332, DE 22 DE DICIEMBRE DE 2020)

THE VIOLATION OF PARLIAMENTARY REPRESENTATION RIGHTS OF MP´S BECAUSE OF NOT MEETING CONVOKING OR NOT INCLUDING ITEMS AT THE AGENDA. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 173/2020, OF NOVEMBER 19. CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUM. 5084-2017. (BOE NUM. 332, OF DECEMBER 22, 2020)

Luis Molina Moreno
Letrado de las Cortes Generales
Director de Asistencia Técnico-Parlamentaria del Senado
https://orcid.org/0000-0003-2983-3025

RESUMEN

La sentencia aporta un elemento más a la delimitación del contenido del derecho de acceso a los cargos públicos recogido en el artículo 23.2 de la Constitución al concluir que, a pesar de que los acuerdos de la mesa o las acciones y omisiones de la presidenta de una Cámara trasladando de día sesiones plenarias ordinarias previstas en el calendario de sesiones, o no incluyendo determinadas iniciativas en sus órdenes del día, puedan suponer una vulneración que afecte al núcleo del ius in officium de los parlamentarios, no puede afirmarse que exista una vulneración en abstracto de las facultades de los parlamentarios, sino que es necesario determinar,

en la demanda de la tramitación, de qué iniciativas se vieron privados y en qué términos supuso un menoscabo del ejercicio de su derecho.

Palabras clave: derecho al acceso a cargos públicos, derecho a participar en los asuntos públicos, ius in officium, convocatoria de sesiones plenarias ordinarias, fijación del orden del día, control del Gobierno, omisión, vía de hecho.

Artículos clave: art. 23.2 CE; arts. 37.3, 38, 71.2, 81, 151.1, 161.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; art. 42 LOTC.

Resoluciones relacionadas: STC 242/2006, ATC 134/2017.

ABSTRACT

The judgement contributes to the definition of the right to access to public office of article 23.2 of the Spanish Constitution, concluding the, although the decisions of the Speaker and the Bureau of the Parliament could, moving along the meetings along the schedule or not including initiatives at the agenda, infringe the rights included as ius in officium of MP's, actual initiatives must be concreted at petitum as well as the way the acts of those ones entailed deprivation of their functions exercise, as infractions cannot be declared abstractly.

Keywords: right of access to public office, right to participate in public affairs, ius in officium, control of Government action, ordinary plenary meetings, adoption of the agenda, omission, de facto proceeding.

Key articles: art. 23.2 of the Spanish Constitution; arts. 37.3, 38, 71.2, 81, 151.1, 161.1 of Catalonian Parliament Rulebook; art. 42 LOTC.

Related decisions: STC 242/2006, ATC 134/2017.

I. Antecedentes

El 18 de octubre de 2018, los diputados del Grupo Parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña promueven un recurso de amparo contra una serie de vías de hecho de la presidenta del Parlamento de Cataluña, consistentes en no convocar tres sesiones plenarias previstas en el calendario de sesiones, así como en la no inclusión de nuevos puntos en el orden del día de una sesión en la que habría de sustanciarse una comparecencia del presidente de la Generalidad. En opinión de los recurrentes, dichas actuaciones impidieron el ejercicio de sus funciones parlamentarias, concretamente, la de controlar al Ejecutivo, pues, a causa de las mismas, no se pudieron sustanciar las oportunas iniciativas parlamentarias, de las que solo concretan una moción, cuyo contenido estaría ligado a lo que ellos se refieren como «referéndum ilegal», que iba a tener lugar el 1 de octubre de 2017.

En referencia a los hechos sucedidos de los que trae causa el recurso, comienzan con la fijación por la Mesa del Parlamento de Cataluña del calendario de sesiones ordinarias por Acuerdo del 18 de julio de 2017. El 27 de julio de 2017, el Reglamento fue reformado parcialmente y, el 20 de febrero de 2018, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, conforme a la facultad que la anterior reforma le confería, aprobó el nuevo texto refundido del Reglamento, en el que se incluía el art. 81, que regula la fijación del calendario de sesiones y de los órdenes del día.

El grupo parlamentario ahora recurrente presentó una moción que versaba sobre el arriba referido referéndum, que fue calificada por la presidenta, en virtud de la delegación de la Mesa, el 12 de septiembre de 2017, para que se sustanciase en la sesión plenaria de los días 20 y 21 de septiembre de 2017. Sin embargo, el día 19 de ese mes, la Mesa modificó el acuerdo por el que se aprobaba el calendario, sin que los recurrentes solicitasen reconsideración de dicha modificación, trasladando varias de ellas, incluida la que se iniciaría al día siguiente, al mes de diciembre, una vez pasada la fecha del pretendido referéndum.

Por otra parte, sin que mediase acuerdo alguno de la Junta de Portavoces, la presidenta no convocó las sesiones previstas en el calendario para los días 4 y 5 de octubre y 18 y 19 de octubre, respectivamente, mientras que sí convocó, esta vez con acuerdo de la Junta de Portavoces, una sesión no prevista el 10 de octubre de 2017

ante la petición de comparecencia del presidente de la Generalitat, que constituyó su único punto del orden del día.

II. Comentario

Sin lugar a dudas, el derecho parlamentario es una de las ramas más peculiares del derecho público, por los sujetos que lo desarrollan y aplican, por las materias que le competen y por la relevancia jurídico-constitucional que las funciones del Parlamento suponen. Esta sentencia en particular aborda un asunto de inmensa relevancia práctica, ya que se refiere a algo que queda *intra muros* del Parlamento, algo cuyo desempeño se encuentra regulado por los reglamentos, pero fuertemente influido por los usos, como es la fijación del orden del día y la convocatoria de sesiones. Por otra parte, el propio instrumento empleado por los recurrentes, el amparo, resulta de máximo interés, ya que, al no existir ningún tipo de instrumento específico para salvaguardar la constitucionalidad de las decisiones no legislativas de los órganos parlamentarios, muchas veces los miembros de los Parlamentos se encuentran con que la poco definida figura del *ius in officium*, al amparo del artículo 23.2 de la Constitución española (CE), es el único medio para, de un modo un tanto indirecto, asegurar el cumplimiento adecuado al texto constitucional de los reglamentos de sus respectivas Cámaras. Es por este motivo por el que los servicios jurídicos de los Parlamentos recibimos con avidez sentencias como estas, que a pequeños bocados delimitan las formas de ese *ius in officium* y que, por su concreción, resuelven con total precisión casos que se repiten en la práctica, o que se podrían llegar a producir, generando una cierta preocupación por su posible inconstitucionalidad.

Otro asunto que debe tenerse en cuenta para comprender las motivaciones de los recurrentes en este tipo de recursos es la contraposición que a veces se produce entre «lo político» y «lo jurídico». Al no tratarse de recurrentes al uso, sino de representantes públicos, no puede abordarse la forma en que estos plantean sus pretensiones de un modo ordinario, ya que el ejercicio de sus funciones y prerrogativas no constituye un interés singular de su persona, sino de todos los españoles, a los que representan. En el caso que nos ocupa, los dipu-

tados del Parlamento de Cataluña del Grupo Parlamentario Ciutadans entienden vulnerado su derecho a ejercer la función de control sobre el Gobierno de la Generalitat que a la institución corresponde, en un asunto de tal importancia como podría ser la celebración, por parte de este, de un referéndum cuyo contenido supondría una violación de la Constitución. La medida en la que una iniciativa resulta útil o no para controlar al Ejecutivo, o si es necesaria o no, entra dentro de «lo político», cuyos márgenes son mucho menos nítidos que los de «lo jurídico». De la lectura de los fundamentos jurídicos del Alto Tribunal se observa como la idea central sobre la que se sostiene la desestimación del recurso es el carácter genérico del *petitum* y la falta de concreción de las iniciativas que, a entender de los demandantes, habrían permitido controlar al Govern y que, a causa del proceder de la presidenta del Parlament, no se pudieron sustanciar. El suplico solicita la declaración de nulidad de los «acuerdos» y «las vías de hecho» para que la Mesa y la presidenta del Parlamento «se abstengan de realizar actuaciones, interpretaciones o vías de hecho contrarias a la jurisprudencia constitucional». En efecto, desde un punto de vista jurídico, el contenido del recurso no aporta datos suficientes al Tribunal para poder pronunciarse sobre si las iniciativas que supuestamente se habrían tramitado hubiesen supuesto un ejercicio efectivo de control de los parlamentarios y de su grupo hacia el Govern, si bien, desde un punto de vista de «lo político», esto resultaría de menor relevancia, ya que ese juego de controles se basa en una eficacia mucho más etérea, la de la «sanción política». Los recurrentes hacen referencia únicamente a una moción, instrumento dirigido al impulso del Ejecutivo por parte del Parlamento, si bien, en la concepción más abstracta del control, entraría en la mente de los demandantes la formulación de preguntas e interpelaciones que, por habituales en cualquier sesión plenaria, esperarían que se incluyesen en el orden del día de las que estaban previstas en el calendario. De otra parte, también en un aspecto político, actuaciones perfectamente adecuadas al Reglamento parlamentario pueden suponer una vulneración de los derechos de los parlamentarios previstos en el artículo 23.2 de la Constitución, ya que, si bien jurídicamente pueden resultar irrelevantes, el momento en que se sustancien las iniciativas, el reconocimiento de su autoría, o, incluso, el formato del debate, pueden dotarlas o privarlas

absolutamente de su eficacia. Sin entrar a juzgar la motivación de los actos de la presidenta, resulta claro que la no convocatoria de las sesiones previstas impidió que se sustanciasen en ellas preguntas, interpelaciones y mociones, lo que redunda en la imposibilidad de los recurrentes de ejercer control en el Pleno, órgano de mayor relevancia política y mediática.

El Tribunal Constitucional no desconoce de ello, como se desprende de su argumentación en los fundamentos jurídicos tercero, cuarto y quinto, pero, y es aquí donde reside una de las principales ideas que hay que extraer de la sentencia, los magistrados no pueden entrar a conjeturar sobre las iniciativas que se habrían sustanciado o no, o sobre su contenido, que podría haber sido atinente o no al referéndum del que trae causa todo el asunto. Hemos de coincidir con el Alto Tribunal en ello, ya que, si bien es cierto que, con casi total seguridad, los autores del recurso habrían dirigido al Govern iniciativas referidas a dicho referéndum, que, de haberse visto pospuesta su inclusión en un orden del día al de una sesión posterior a la celebración de aquel, habrían perdido toda su eficacia política, como esgrimen respecto a la moción mencionada en el recurso, es esa una realidad que un tribunal no puede suponer sin que le sea alegada y probada. Se desprende, pues, un importantísimo fundamento a tener en cuenta, que es que la acción de los órganos de una Cámara parlamentaria impidiendo o coartando la sustanciación de iniciativas, de modo que pierdan su eficacia política, puede suponer una vulneración de los derechos de los parlamentarios *ex* artículo 23.2 de la Constitución, pero la relevancia que supone la concesión de amparo frente a un acto emanado conforme al Reglamento parlamentario exige la más absoluta concreción del objeto del recurso, es decir, de las iniciativas que se pretendiesen ejercer, a fin de que se pueda determinar que la voluntad de aquellos órganos fuera producir ese efecto de privación de su eficacia. En un lugar como el Parlamento, en el que lo jurídico y lo político confrontan a menudo, la seguridad de que la alegación genérica de la vulneración de una función parlamentaria no sea óbice para pretender un efecto jurídico resulta muy tranquilizadora.

En cuanto a las vías de hecho recurridas, consistentes en no convocar sesiones ordinarias previstas en el calendario de sesiones plenarias, el fiscal considera que, al amparo del tenor literal del art. 42

de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), que regula el recurso de amparo parlamentario, las omisiones y vías de hecho no se cuentan entre las decisiones o actos sin valor de ley que aquel recoge. El Tribunal Constitucional difiere de ese criterio, conforme a su jurisprudencia y al «principio de interpretación más favorable», manifestando que no hay motivos para que el recurso de amparo no quepa oponerse frente a omisiones o vías de hecho. Entendemos la posición de ambos, sin duda el fiscal está en su lugar, defendiendo la legalidad, al ceñirse al contenido del artículo para delimitar el objeto del recurso, que supone una postura muy prudente ante un asunto de esta relevancia constitucional. Sin embargo, la experiencia parlamentaria nos hace inclinarnos por la postura del Alto Tribunal, pues no amparar las vías de hecho y omisiones dejaría totalmente indefensos a los parlamentarios ante aquellas actuaciones internas no legislativas de los órganos parlamentarios que no sean tampoco susceptibles de recurso ante el Tribunal Supremo, que no son pocas, y que podrían permitir un bloqueo absoluto de la función de control parlamentaria. En general, las funciones legislativa y presupuestaria, en cuanto que están sometidas en su desarrollo a procedimientos regulados en su esencia en la Constitución y sujetas, en ciertos casos, a plazos preclusivos, gozan de la garantía de que esas omisiones y vías de hecho causen *de facto* algún tipo de vulneración susceptible no ya de amparo, sino de recurso de inconstitucionalidad. Por el contrario, la función de control, en su vertiente de iniciativas más indirectas (evidentemente, la estricta regulación constitucional de los instrumentos directos, como la moción de censura o la investidura del presidente del Gobierno, los excluye del siguiente razonamiento), como son preguntas e interpelaciones, al estar poco definidas por el texto constitucional y no contar con otra sanción que la política por su incumplimiento, podrían dejar al albur de los acuerdos de las mayorías parlamentarias en las mesas y juntas de portavoces, o de las presidencias, que habitualmente coinciden con los partidos que sostienen al Ejecutivo, la tramitación de esas iniciativas, pues en nada cabría fundamentar un recurso contra, por ejemplo, la decisión de la mesa de no calificarlas ni admitirlas a trámite, dejándolas sin incluir en sus órdenes del día o acordando *in aeternum* el aplazamiento de la decisión sobre su calificación a siguientes reuniones.

En cuanto a la necesidad de haber solicitado la reconsideración de los acuerdos adoptados por la Mesa del Parlamento antes de recurrir en amparo, se nos plantean dos reflexiones, una sobre su carácter de requisito necesario previo, y otra sobre su eficacia singularizadora de la intención del órgano parlamentario que adoptó el acuerdo o acto recurrido. Sobre lo primero, no es necesario insistir en algo sobre lo que ya existe suficiente doctrina constitucional, aunque sí querríamos hacer notar el hecho de que las presidencias y las mesas de las Cámaras no son órganos administrativos ni judiciales y, por el contrario que aquellos, sus decisiones no obedecen a criterios de estricta aplicación de la normativa, sino que a veces los principios jurídicos no son suficientes para dirimir la aplicación de un precepto que pudiera resultar controvertido, recurriendo entonces a criterios políticos más prácticos (véase la práctica de los *préstamos de parlamentarios* para la constitución de grupos o la tramitación de iniciativas no reguladas, como las declaraciones institucionales). En este sentido, la solicitud de reconsideración debería tenerse más bien por una oportunidad de que el órgano competente, conociendo la intención y argumentos del solicitante, se replantee la oportunidad de la decisión o su adecuación a la normativa aplicable, con el fin de que la modifique, y no tanto como un recurso de revisión, especialmente cuando muchas veces el solicitante, presumiendo con acierto que el órgano se ratificará en los términos de su acuerdo o decisión, la formula más bien a título de queja política. Con ello lo que pretendemos significar es que, en muchas ocasiones, requerir que se haya producido una solicitud de reconsideración como agotamiento de la vía previa podría no conducir sino a una dilación del momento en el que se pueda interponer el recurso de amparo, lo que, atendiendo a la importancia de los tiempos en el ámbito político-parlamentario, podría mostrarse muy lesivo para los interesados o incluso tener efectos irreversibles. En cuanto a la segunda reflexión, resulta muy relevante lo expuesto por el Tribunal, por cuanto el acuerdo por el que se resuelva la solicitud de reconsideración deberá ir convenientemente motivado, con lo que el órgano responsable de la decisión después recurrida tendría que pronunciarse de forma directa sobre su intención, permitiendo al Alto Tribunal juzgar si actuó atendiendo a fines legítimos o pretendiendo abusar de sus facultades en contra de los derechos de los parlamentarios.

Nótese que la ausencia de motivación también podría considerarse, por parte del Alto Tribunal, bastante reveladora de las verdaderas pretensiones del órgano que realizó la omisión o acto en vía de hecho. Es ciertamente brillante la utilización del contenido de una resolución sobre una solicitud de reconsideración como una suerte de prueba, ya que, como bien dice el Tribunal, de otra forma debería entenderse que las decisiones u omisiones se adoptasen con fines organizativos, como es habitual, sin que cupiese suponer una espuria intencionalidad por parte de los órganos parlamentarios. Volvemos a traer aquí la relevancia de los tiempos en lo político; en ocasiones se requiere una celeridad que lleva a los órganos parlamentarios a adoptar acuerdos cuya cabida en el Reglamento resulte dudosa, con el único de fin de evitar un mayor problema, sin que los parlamentarios afectados manifiesten ninguna oposición (tenemos muy recientes numerosos acuerdos adoptados por las presidencias y las mesas del Senado y del Congreso de los Diputados, así como de multitud de Parlamentos autonómicos, en ocasiones no previstos o incluso contrarios a sus reglamentos, para salvar las dificultades de asistencia, votaciones, etc. que la pandemia de la COVID-19 ha supuesto y que, de no haberse tomado, podrían haber resultado en una grave parálisis legislativa).

III. Conclusiones

La presente sentencia deja claro que las omisiones y la vía de hecho de los órganos parlamentarios son susceptibles de vulnerar el derecho al desempeño de las funciones de los parlamentarios *ex* art. 23.2 CE, por lo que cabe suplicar el amparo del Tribunal Constitucional, incluso en el caso de que dichas decisiones o actuaciones no hayan sido objeto de solicitud de reconsideración, si bien no cualquier infracción del Reglamento implica *per se* la privación del ejercicio de las facultades del recurrente, que habrá de concretar qué iniciativas concretas se vio imposibilitado de sustanciar y cuál fue la razón por la que el órgano responsable actuó de esa manera, a fin de que se pueda demostrar la efectiva vulneración del *ius in officium*.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Envío de originales

Los trabajos remitidos para su publicación en la *Revista de las Cortes Generales* deberán ser originales e inéditos y no estar pendientes de publicación en otras revistas. Será responsabilidad del autor informar sobre la situación de los derechos de autor. Cualquier publicación que atentare por lo tanto contra dichos derechos sería responsabilidad de su autor.

Los originales se pueden remitir, a lo largo de todo el año, a la dirección de correo electrónico revistacortes@congreso.es. No obstante, se recomienda a los autores que se registren automáticamente en la plataforma https://revista.cortesgenerales.es/rcg para proceder a dicho envío, pulsando en el botón «Registrarse» que aparece en la esquina superior derecha. Se enviarán en español, inglés o ambas lenguas, escritos en Microsoft Word o en un formato compatible.

El procesamiento y envío de artículos y otros trabajos a la *Revista* no supondrá ningún coste para los autores, tal y como se hace referencia en la web de dicha publicación.

El envío de manuscritos presupone, por parte de los autores, el conocimiento y la aceptación de estas instrucciones. La Dirección y el Consejo de Redacción de la *Revista* se reservan el derecho de rechazar cualquier original que, por criterios formales, editoriales o de calidad, consideren que no es necesario que inicie el proceso de evaluación.

Formato y estructura del texto

Los trabajos originales tendrán, como se adelantaba, una extensión máxima de 60.000 caracteres (aprox. unas 30 páginas) incluyendo notas a pie, bibliografía, tablas e ilustraciones.

El tipo de letra deberá ser Times New Roman, cuerpo 12, con interlineado sencillo y sangría en primera línea.

Para su mejor identificación, todas las páginas del estudio presentado deberán estar numeradas en su margen inferior derecho.

- **Datos del autor**

Los originales irán encabezados por el nombre del autor, filiación académica o institucional, y, si se dispone de él, se incluirá el identificador ORCID.

- **Título del trabajo**

Los títulos de los trabajos deben indicarse en castellano y en inglés, con letra mayúscula, Times New Roman y cuerpo 14. En el caso de que una obra esté sufragada por una entidad privada o pública, deberá señalarse con una nota a pie referenciada desde el título con un asterisco. Ejemplo:

LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA EN ESPAÑA*
PARLAMENTARY ADMINISTRATION IN SPAIN

* Este artículo ha sido financiado por la Agencia Financiadora xxxx (n.º de referencia xxx).

• **Resumen** ***/ abstract*** **y palabras clave** ***/ keywords***

Los trabajos deberán presentar un resumen / *abstract,* en español e inglés, cuya extensión ha de estar comprendida entre 150 y 250 palabras.

Los textos deben acompañarse, además, de palabras clave / *keywords* en español e inglés. Se aconseja escoger entre 5 y 10 palabras. Tanto en el idioma del trabajo como en inglés, las palabras clave se escribirán en minúscula, separadas por coma y con punto final.

El resumen y las palabras clave, en ambos idiomas, deben ir en letra cursiva.

RESUMEN

La salida del Reino Unido de la Unión Europea –el Brexit– es un grave problema que condiciona tanto la vida política como la dinámica económica de la Unión, pero también, en particular, la de sus Estados miembros. España, por su especial relación económica, y también humana, con el Reino Unido, es uno de los Estados de la UE que pueden verse más afectados por la salida del Reino Unido. Las Cortes Generales cuentan con un instrumento parlamentario para controlar la actuación del Gobierno en sus relaciones con la UE: la Comisión Mixta para la Unión Europea. Este trabajo pues, analiza con detalle cómo se han producido las relaciones Gobierno-Cortes en lo que se refiere al Brexit, tanto en sus aspectos jurídico-formales, como en sus aspectos materiales y políticos. Relaciones en las que la Comisión Mixta y el pleno del Congreso de los Diputados han tenido un papel fundamental. El trabajo, que cubre las Legislaturas X, XI y XII, incluye también un análisis de tipo cuantitativo y cualitativo de estas relaciones Gobierno-Cortes referidas al Brexit.

Palabras clave: Unión Europea, Reino Unido, Brexit, Comisión Mixta para la Unión Europea, Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de la UE, Gibraltar.

ABSTRACT

The United Kingdom's withdrawal from the European Union –Brexit– is a serious problem that conditions both the political life and the economic dynamics of the Union, but also those of its Member States. Spain, due to its special economic –and also human– relationship with United Kingdom, is one of the EU Member States that might be more dramatically affected by the UK's withdrawal. The Spanish parliament –Cortes Generales– have a parliamentary instrument to supervise the Government's activity concerning the EU: the Joint Committee for the European Union. This article analyzes how the Government-Cortes relationships concerning the Brexit issue have taken place, as much in legal-formal terms as in political and substantial terms. In this Government-Cortes relationship concerning Brexit, the Joint Committee for the EU and also the Congress of Deputies have played a fundamental role. This article, which covers the X, XI and XII legislatures, includes also a quantitative and a qualitative analysis of these Government-Cortes relations concerning Brexit.

Keywords: European Union, United Kingdom, Brexit, Joint Committee for the European Union, Subcommittee for the study of the consequences of the United Kingdom's withdrawal from the EU, Gibraltar.

- **Artículos clave** ***/ Key articles*** **y resoluciones relacionadas** ***/ related decisions***

Para el caso de la jurisprudencia parlamentaria comentada, aparte de lo inmediatamente anterior, los trabajos deben recoger artículos clave / *key articles* y resoluciones relacionadas / *related decisions*. Tanto en el idioma del texto como en inglés, dichos elementos se escribirán en minúscula, separados por coma, en letra cursiva y con punto final. Ejemplo:

Artículos clave: arts. 10, 14, 18.1, 23.1 y 23.2 CE.

Resoluciones relacionadas: STC 169/2009 y STC 151/2017.

Key articles: arts. 10, 14, 18.1, 23.1 and 23.2 of the Spanish Constitution.

Related decisions: STC 169/2009 and STC 151/2017.

- **Sumario**

Al principio del trabajo se incluirá un sumario, que permita identificar los apartados y subapartados del mismo. Los epígrafes de los apartados principales, incluyendo el de bibliografía citada final, irán en mayúscula, así numerados: I., II., III., etc., y los epígrafes de los subapartados, en minúscula cursiva los de segundo nivel, y en minúscula redonda los de los siguientes: *1.*, 1.1., 1.2., 1.2.a., 1.2.b., *2.*, etc. Ejemplo:

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA UNIÓN EUROPEA: ORIGEN E INSTITUCIONES. *1. Origen de la Unión Europea. 2. Instituciones de la Unión Europea.* 2.1. El Consejo Europeo. 2.1.a. Orígenes. 2.1.b. Composición. 2.1.c. Funciones. 2.2. El Parlamento Europeo. 2.3. La Comisión. III. TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA. *1. Tratados constitutivos. 2. Las modificaciones de los Tratados. 3. Tratado de Lisboa. 4. Los Tratados vigentes*. IV. BIBLIOGRAFÍA.

- **Citas en el texto**

Las citas textuales incluidas en el texto irán en estilo de fuente cursiva (a). Si superan tres líneas de longitud, irán en tamaño de fuente 10, estilo normal (redonda), centradas con doble sangría (este criterio solo se aplicará a los artículos) (b). Para las recensiones y comentarios de jurisprudencia dicho límite será de diez líneas. En las notas, las citas textuales irán siempre entre comillas latinas y en estilo normal (c). Ejemplos:

a) No obstante, es evidente que las Cortes Generales gozan de un amplio margen de libertad para tomar su decisión cuyo único límite sería velar, sea cual sea la decisión, para que se adopte «la forma que más convenga a los intereses de España».

b) Max Aub, rozando la hipérbole, analiza el verismo histórico de Galdós y dice concretamente de la novela Doña Perfecta (1876) que es una de las obras galdosianas mejor compuestas, con personajes reales; en ella

> todo es natural: el curso de la historia, las reacciones de los personajes, su mundo... Ahí esta completa, viva, real, la vida de la nación durante los cien años (...) Y aún más: le dejaría en la gloria novelera de su tiempo mano a mano con Tolstoi (...) Galdós ha hecho más por extender el conocimiento de España por los españoles –por el pueblo español– que todos los historiadores juntos (Aub, 2000: 56).

En todos los Episodios se comprueba el gran interés del autor en plasmar el decisivo momento histórico en que cifra la trama novelesca y sus problemas, los cuales son percibidos sin esfuerzo por el lector a través de los comentarios y de las reflexiones de sus personajes.Véanse un par de muestras:

> Cuando llegué a la isla... la multitud se agolpaba para ver una procesión... clamaban a voz en grito las campanas y gritaba el pueblo y se estrujaban hombres y mujeres contra las paredes y la chiquillería trepaba por las rejas y los soldados formaban en dos filas... por dejar paso franco a la comitiva... No era una procesión de santas imágenes ni de reyes ni de príncipes... era el sencillo desfile de un centenar de hombres vestidos de negro, jóvenes unos, otros viejos, algunos sacerdotes, seglares los más...

c)[1] «Y mandamos que antes que las Cortes se acaben se responda a todos los capítulos generales y especiales que por parte del reyno se dieren».

- **Normas de citación**

Citas bibliográficas

Aparecerán preferentemente en el cuerpo del texto. Cada una de las citas debe corresponderse con una referencia en la bibliografía final. Las autocitas se restringirán a los casos imprescindibles.

La forma correcta para su redacción es la siguiente: (autor, año: página). Ejemplo:

(García-Pelayo, 1981: 28)

En el caso de que los documentos estén firmados por dos autores, se citarán por sus primeros apellidos y la conjunción «y». Ejemplo:

(Fernández y García de Enterría, 2017: 58)

Si el trabajo pertenece a tres o más autores, es suficiente con citar al primer autor seguido de *et al*. Ejemplo:

(Kelsen *et al.*, 1966: 35)

Cuando es necesaria la referencia a varios trabajos de un mismo autor, deberá añadirse a, b, c, etc., después del año. Ejemplo:

(Schmitt, 1975a: 32)

Si el apellido del autor mencionado forma parte del texto, no es necesario repetir la cita, tan solo entre paréntesis el año de la obra citada. Ejemplo:

Como afirma Jellinek (2009: 47)…

Notas

Las notas a pie de página deberán ir en Times New Roman, cuerpo 10, numeradas correlativamente con números arábigos y superíndice.

Contendrán solo texto adicional y, si se incluyen referencias bibliográficas, se hará de forma abreviada según acabamos de indicar más arriba, ya que las referencias completas se escribirán al final del artículo.

- **Bibliografía**

Las referencias bibliográficas se pondrán al final del texto, siguiendo el orden alfabético de autores. Solo se incluirán referencias citadas en el texto, sin posibilidad de referencias adicionales.

Se seguirá el sistema APA (*American Psychological Association*), de uso común para las ciencias sociales y el derecho.

Monografías

1.º Apellidos e iniciales del nombre del autor de la monografía.

2.º Año de publicación entre paréntesis.

3.º Título del libro en cursiva.

4.º Editorial.

Ejemplo:

García de Enterría, E. (2017). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas.

Artículos de revistas científicas

1.º Apellidos e iniciales del autor.

2.º Año de publicación entre paréntesis. Si hay más de una obra perteneciente al autor publicada ese mismo año, deberá añadirse a, b, c, etc., después del número.

3.º Título del artículo.

4.º Nombre de la revista en cursiva, volumen, número entre paréntesis y páginas separadas por coma.

Ejemplo:

García de Enterría, E. (2017). La posición jurídica del Tribunal Constitucional. *Revista española de derecho constitucional*, 34 (100), pp. 39-131.

Capítulos de monografías

1.º Apellidos e iniciales del autor.

2.º Año de publicación entre paréntesis.

3.º Título del capítulo seguido de punto y la preposición «En».

4.º Iniciales y apellidos del editor de la obra colectiva, con la especificación entre paréntesis que corresponda: editor (ed.), coordinador (coord.), director (dir.), etc., seguido de coma

5.º Título de dicha obra en cursiva, junto al número de volumen (si lo hubiere) y las páginas que abarca el capítulo entre paréntesis.

6.º Editorial.

Ejemplo:

Lavilla Alsina, L. (2018). La Justicia y el Estado social y democrático de Derecho. En B. Pendás (dir.), E. González Hernández y R. Rubio (coords.), *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas* (vol. I, pp. 619-631). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Informes

1.º Nombre del autor físico o institucional que avala el informe.

2.º Año de publicación entre paréntesis.

3.º Título en cursiva.

4.º Si se trata de una publicación en soporte papel se identificará como si de un libro se tratase. En los casos en los que fuese una publicación electrónica, se aportará además la dirección URL donde se encuentra disponible.

Ejemplo:

Defensor del Pueblo (2019). *Informe anual 2018. Actividades y actuaciones llevadas a cabo a lo largo del año 2018*. Madrid: Defensor del Pueblo. Recuperado de https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2018/

Congresos

La forma de citar una ponencia o una comunicación perteneciente a un congreso es la siguiente:

1.º Apellidos e iniciales del autor.

2.º Año de publicación entre paréntesis.

3.º Título de la ponencia o comunicación seguido de punto y la preposición «En».

4.º Título de las actas del congreso en cursiva, junto a las páginas que abarca la lectura entre paréntesis.

5.º Editorial. Si se tratara de una publicación electrónica se da nota a continuación de la dirección URL donde se encuentra disponible

Ejemplo:

Rubio Llorente, F. (1984). El Parlamento y la representación política. En *I Jornadas de Derecho parlamentario (Madrid 21-23 de marzo de 1984)* (pp. 145-170). Madrid: Congreso de los Diputados.

Publicaciones electrónicas

Como cualquier libro o revista, teniendo en cuenta además que:

– Todos los documentos electrónicos que contengan DOI (*Digital Object Identifier*) se citarán utilizando este localizador en detrimento de su dirección URL, y sin indicar la fecha de consulta.

Ejemplo:

René Garcia, J., Rolland, D. y Vermeren, P. (2015). *Les Amériques, des constitutions aux démocraties: Philosophie du droit des Amériques*. París: Éditions de la Maison des sciences de l'homme. https://doi.org/10.4000/books.editionsmsh.10649

– Los documentos electrónicos que no contengan DOI se citarán indicando su dirección URL.

Ejemplo:

Consejo General del Poder Judicial (2019). *Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del Consejo General del Poder Judicial y de los juzgados y tribunales en el año 2018*. Consejo General del Poder Judicial. Recuperado de http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/Memoria-anual-2019--correspondiente-al-ejercicio-2018-

AUTHOR GUIDELINES

Submission of original copies

Papers submitted for publication in the Journal of the Cortes Generales must be original and unpublished and not pending its publication in other journals. The author shall be responsible for reporting on the situation regarding copyrights. Any publication violating these rights shall be the sole responsibility of its author.

Original copies can be submitted, throughout the entire year, to the following email address: revistacortes@congreso.es. However, it is strongly recommended for authors to register on the web platform https://revista.cortesgenerales.es/rcg in order to submit a proposal by clicking on the button «Register» shown in the upper right corner. Original copies shall be sent in Spanish, written on Microsoft Word or any other compatible format.

There is no cost to authors for processing and submitting articles and other papers to the Journal, as referred to on the Journal's website.

The submission of manuscripts implies, from the authors' side, the acknowledgement, acceptance and compliance with the present instructions. The Directorate and the Editorial Board of the Journal, because of formal, editorial or quality criteria, reserve the right to reject any original manuscript whose previous evaluation is deemed unnecessary.

Format and text structure

Original copies shall comprise a maximum of 60,000 characters (approximately 30 pages) including footnotes, bibliography, figures and illustrations.

The font must be Times New Roman, size 12, single line spacing and indentation in the first line.

For better and easier identification, every page of the paper must be numbered on the bottom right margin.

- **Author's data**

Original papers shall be headed by the name of the author(s), institutional or academic affiliation and, if available, the ORCID identifier.

- **Title of the paper**

Titles must be written both in Spanish and English, in capital letters, Times New Roman, and size 14. In the case that a publication is funded by a private or public entity, it must be indicated by a footnote referenced from the title with an asterisk. Example:

LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA EN ESPAÑA*
PARLAMENTARY ADMINISTRATION IN SPAIN

* This article has been funded by the Funding Agency xxxx (reference no. xxx).

• **Abstract and keywords**

Papers submitted must include an abstract, in Spanish and English, which can be 150-250-words-long.

Abstracts must be followed by a selection of keywords in Spanish and English. It is advisable to choose between 5 and 10 words. In both languages, keywords shall be written in lower case, separated by commas and ending with a full stop.

Both the abstract and keywords, in Spanish and English, must be written in italics.

RESUMEN

La salida del Reino Unido de la Unión Europea –el Brexit– es un grave problema que condiciona tanto la vida política como la dinámica económica de la Unión, pero también, en particular, la de sus Estados miembros. España, por su especial relación económica, y también humana, con el Reino Unido, es uno de los Estados de la UE que pueden verse más afectados por la salida del Reino Unido. Las Cortes Generales cuentan con un instrumento parlamentario para controlar la actuación del Gobierno en sus relaciones con la UE: la Comisión Mixta para la Unión Europea. Este trabajo pues, analiza con detalle cómo se han producido las relaciones Gobierno-Cortes en lo que se refiere al Brexit, tanto en sus aspectos jurídico-formales, como en sus aspectos materiales y políticos. Relaciones en las que la Comisión Mixta y el pleno del Congreso de los Diputados han tenido un papel fundamental. El trabajo, que cubre las Legislaturas X, XI y XII, incluye también un análisis de tipo cuantitativo y cualitativo de estas relaciones Gobierno-Cortes referidas al Brexit.

Palabras clave: Unión Europea, Reino Unido, Brexit, Comisión Mixta para la Unión Europea, Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de la UE, Gibraltar.

ABSTRACT

The United Kingdom's withdrawal from the European Union –Brexit– is a serious problem that conditions both the political life and the economic dynamics of the Union, but also those of its Member States. Spain, due to its special economic –and also human– relationship with United Kingdom, is one of the EU Member States that might be more dramatically affected by the UK's withdrawal. The Spanish parliament –Cortes Generales– have a parliamentary instrument to supervise the Government's activity concerning the EU: the Joint Committee for the European Union. This article analyzes how the Government-Cortes relationships concerning the Brexit issue have taken place, as much in legal-formal terms as in political and substantial terms. In this Government-Cortes relationship concerning Brexit, the Joint Committee for the EU and also the Congress of Deputies have played a fundamental role. This article, which covers the X, XI and XII legislatures, includes also a quantitative and a qualitative analysis of these Government-Cortes relations concerning Brexit.

Keywords: European Union, United Kingdom, Brexit, Joint Committee for the European Union, Subcommittee for the study of the consequences of the United Kingdom's withdrawal from the EU, Gibraltar.

- **Key articles and related decisions**

In the case of commented parliamentary case-law, apart from the rules above, the papers must include key articles and related decisions. Both in the language of the text and in English, these elements must be written in lower case, separated by commas, in italics and with a full stop. Example:

Artículos clave: arts. 10, 14, 18.1, 23.1 y 23.2 CE.

Resoluciones relacionadas: STC 169/2009 y STC 151/2017.

Key articles: arts. 10, 14, 18.1, 23.1 and 23.2 of the Spanish Constitution.

Related decisions: STC 169/2009 and STC 151/2017.

- **Contents Summary**

At the beginning of the paper, a summary shall be included, allowing for the identification of its sections and sub-sections. The headings of the main sections, including the bibliography referenced at the end, will be written in capital letters, and numbered as follows: I., II., III., etc.; the headings of the second-level subsections in lower case italics; and in lower case rounded for the following: *1.*, 1.1., 1.2., 1.2.a., 1.2.b., *2.*, etc.. Example:

SUMMARY: I. INTRODUCTION. II. THE EUROPEAN UNION: ORIGIN AND INSTITUTIONS. *1. Origin of the European Union*. *2. Institutions of the European Union.* 2.1. The European Council. 2.1.a. Origins. 2.1.b. Composition. 2.1.c. Functions. 2.2. The European Parliament. 2.3. The Commission. III. TREATIES OF THE EUROPEAN UNION. *1. Constitutive treaties. 2. Modifications to the Treaties. 3. Treaty of Lisbon. 4. The current Treaties.* IV. BIBLIOGRAPHY.

- **Literal Quotes**

Literal quotations included in the text shall be written in italics (a). If they are more than three lines long, they shall be written in font size 10, normal style (round), justified with double indentation (this criterion will only be applicable to articles) (b). For reviews and commentaries on case law these quotations must be limited to ten lines. In the notes, literal quotations shall be always written in latin quotation marks and in normal style (c). Examples:

a) No obstante, es evidente que las Cortes Generales gozan de un amplio margen de libertad para tomar su decisión cuyo único límite sería velar, sea cual sea la decisión, para que se adopte *la forma que más convenga a los intereses de España*.

b) Max Aub, rozando la hipérbole, analiza el verismo histórico de Galdós y dice concretamente de la novela Doña Perfecta (1876) que es una de las obras galdosianas mejor compuestas, con personajes reales; en ella

> todo es natural: el curso de la historia, las reacciones de los personajes, su mundo... Ahí esta completa, viva, real, la vida de la nación durante los cien años (...) Y aún más: le dejaría en la gloria novelera de su tiempo mano a mano con Tolstoi (...) Galdós ha hecho más por extender el conocimiento de España por los españoles –por el pueblo español– que todos los historiadores juntos (Aub: 2000).

En todos los Episodios se comprueba el gran interés del autor en plasmar el decisivo momento histórico en que cifra la trama novelesca y sus problemas, los cuales son percibidos sin esfuerzo por el lector a través de los comentarios y de las reflexiones de sus personajes.Véanse un par de muestras:

> Cuando llegué a la isla... la multitud se agolpaba para ver una proce-sión... clamaban a voz en grito las campanas y gritaba el pueblo y se estrujaban hombres y mujeres contra las paredes y la chiquillería trepaba por las rejas y los soldados formaban en dos filas... por dejar paso franco a la comitiva... No era una procesión de santas imágenes ni de reyes ni de príncipes... era el sencillo desfile de un centenar de hombres vestidos de negro, jóvenes unos, otros viejos, algunos sacerdotes, seglares los más...

c)[1] «Y mandamos que antes que las Cortes se acaben se responda a todos los capítulos generales y especiales que por parte del reyno se dieren».

- **Citation rules**

Bibliographic citations

Preferentially, they shall appear within the body of the text. Each of them must correspond with one of the references of the final bibliography. Self-citations must be restricted to exceptional and indispensable cases.

The correct format is the following: (author, year: page). Example:

(García-Pelayo, 1981: 28)

In the case of co-authored papers, they shall be cited with their surnames and the conjunction «and». Example:

(Fernández and García de Enterría, 2017: 58)

If the paper is co-authored by three or more people, it is enough to cite the first author followed by et al. Example:

(Kelsen *et al.*, 1966: 35)

When it is necessary to refer to several papers of the same author, the year must be followed by a, b, c, etc., after the year. Example:

(Schmitt, 1975a: 32)

If the surname of the author is embedded in the text, it is not necessary to repeat it in the citation. In this case, only the year of the cited article and the corresponding page must be added into brackets. Example:

As Jellinek (2009: 47) asserts…

Notes

Footnotes must be written in Times New Roman, size 10, and numbered correlatively with Arabic numerals and superscript.

They must only comprise additional text, and if they include bibliographic references, it shall be done following the rules mentioned above, given that complete references must be written at the end of the article.

- **Bibliography**

Bibliographical references should be located at the end of the text following the alphabetical order of authors. Only references cited in the text will be included, without the possibility of including additional references.

The APA (American Psychological Association) system, commonly used for social sciences and law, will be followed.

Monographs

1st. Surname(s) and initials of the author.

2nd. Year of publication in brackets.

3rd. Title of the book in italics.

4th. Publisher.

Example:

García de Enterría, E. (2017). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas.

Articles from scientific journals

1st. Surname(s) and initials of the author.

2nd.Year of publication in brackets. If there is more than one paper belonging to the author published that same year, it should be added a, b, c, etc., after the number.

3rd. Title of the article.

4th. Name of the journal in italics, volume, number in brackets and pages (separated by a comma).

Example:

García de Enterría, E. (2017). La posición jurídica del Tribunal Constitucional. *Revista española de derecho constitucional*, 34 (100), pp. 39-131.

Chapters of monographs

1st. Surname(s) and initials of the author.

2nd. Year of publication in brackets.

3rd. Title of the chapter followed by dot and the preposition «In».

4th. Initials and surname(s) of the editor of the collective work, with the corresponding specification in brackets: editor (ed.), coordinator (coord.), director (dir.), etc., followed by a comma.

5th. Title of the collective paper in italics, next to volume number and the pages covered by the chapter in brackets.

6th. Publisher.

Example:

Lavilla Alsina, L. (2018). La Justicia y el Estado social y democrático de Derecho. In B. Pendás (dir.), E. González Hernández and R. Rubio (coords.), España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas (vol. I, pp. 619-631). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Reports

1st. Name of the physical or institutional author that endorses the report.

2nd. Year of publication in brackets.

3rd. Title in italics.

4th. If it is a paper publication, it will be identified as if it were a book. In the cases in which it is an electronic publication, the URL where it is available will also be provided.

Example:

Defensor del Pueblo (2019). *Informe anual 2018. Actividades y actuaciones llevadas a cabo a lo largo del año 2018*. Madrid: Defensor del Pueblo. Recovered from https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2018/

Congresses

The way to cite a presentation or a communication made at a congress is the following:

1st. Surname(s) and initials of the author.

2nd. Year of publication in brackets.

3rd. Title of the presentation or communication, followed by a dot and the «In» preposition.

4th. Title of the congress records in italics, together with the pages that encompass the lecture between brackets.

5th. Publisher. In case it is an electronic publication, the URL of the page where it is available should be added

Example:

Rubio Llorente, F. (1984). El Parlamento y la representación política. In *I Jornadas de Derecho parlamentario (Madrid 21-23 de marzo de 1984)* (pp. 145-170). Madrid: Congreso de los Diputados.

Electronic publications

As in any book or journal, taking into account, additionally, that:

– Every electronic document containing DOI (Digital Object Identifier) shall be cited by using this locator at the expense of its URL address, and without indicating the data of consultation.

Example:

René Garcia, J., Rolland, D. y Vermeren, P. (2015). *Les Amériques, des constitutions aux démocraties: Philosophie du droit des Amériques*. Paris: Éditions de la Maison des sciences de l'homme. https://doi.org/10.4000/books.editionsmsh.10649

– The electronic documents not containing DOI shall be cited with the mention of its URL address.

Example:

Consejo General del Poder Judicial (2019). *Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del Consejo General del Poder Judicial y de los juzgados y tribunales en el año 2018*. Consejo General del Poder Judicial. Recovered from http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/Memoria-anual-2019--correspondiente-al-ejercicio-2018-

LISTADO DE COLABORADORES NÚM. 110 REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

Han colaborado en el presente número de la *Revista de las Cortes Generales*:

Clásicos de la democracia

DATO IRADIER, Eduardo
SECO SERRANO, Carlos (Real Academia de la Historia)

Artículos

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio (Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. Cortes Generales)
VILLANUEVA, Darío (Real Academia Española)
TORRES-DULCE LIFANTE, Eduardo (Abogado. Ex Fiscal General del Estado)
FUENTES, Juan Francisco (Universidad Complutense de Madrid)
BARRIO ANDRÉS, Moisés (Universidad Carlos III de Madrid. Consejo de Estado)
RUBIO NÚÑEZ, Rafael (Universidad Complutense de Madrid)
MARAÑON MARTÍN, Luis (Politólogo. Consultor en Asuntos Públicos y Comunicación Estratégica)
GONZALO ROZAS, Miguel Ángel (Cortes Generales)
SÁNCHEZ BARROSO, Borja (Universidad Pontificia de Comillas [ICADE])
VALLS ALGUACIL, María Luisa (Cortes Generales)
RAMÍREZ MARTÍN, Virginia (Cortes Generales)
SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel (Universidad Complutense de Madrid)

Recensiones y semblanzas

CARMONA CONTRERAS, Ana (Universidad de Sevilla)
NAVARRO, Joan (Universidad Complutense de Madrid. Consultoría LLYC)
CUENCA MIRANDA, Alfonso (Cortes Generales)
SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. (Universidad Complutense de Madrid)
PENDÁS PRIETO, Pablo (Cortes Generales)

Informes y jurisprudencia parlamentaria

GARROTE DE MARCOS, María (Universidad Complutense de Madrid)
RASTROLLO RIPOLLÉS, Alejandro (Universidad de Alcalá de Henares. Cortes Generales)
ALBA NAVARRO, Manuel (Cortes Generales)
MOLINA MORENO, Luis (Cortes Generales)