

# RCG

## REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

Incluye la Declaración Schuman,  
pronunciada el 9 de mayo de 1950  
en París (Francia). (Se acompaña  
comentario «La Declaración Schuman de  
1950 y el alma de la Unión Europea»  
de Diego López Garrido)

nº 119

Primer semestre 2025



# REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

El presente número tiene carácter monográfico, y está dedicado a las prioridades de la Unión Europea (2024-2029) consideradas, principalmente, desde la perspectiva del Parlamento.

**119**

*Primer semestre 2025*

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](mailto:dpto.publicaciones@congreso.es)

**PRECIOS AÑO 2025 (SIN IVA)**

Suscripción anual en papel (2 núms.)	Número suelto en papel
50 €	30 €

© **Publicaciones del Congreso de los Diputados**

**Depósito legal: M-11.707-1984**

**ISSN: 0213-0130**

**ISSNe: 2659-9678**

**DOI: <https://doi.org/10.33426/rcg/2025/119>**

**Impreso en Advantía Comunicación Gráfica, S.A.**

# REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

## CONSEJO EDITORIAL

### **Presidenta:**

Francina Armengol Socias

### **Vicepresidente:**

Pedro Rollán Ojeda

### **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  
María Pilar Llop Cuenca  
Meritxell Batet Lamaña  
Ander Gil García

### **Consejo Asesor:**

Manuel Alba Navarro <i>Cortes Generales</i>	Francisco José Bastida Freijedo <i>Universidad de Oviedo</i>
Ricardo Alonso García <i>Universidad Complutense de Madrid</i>	Paloma Biglino Campos <i>Universidad de Valladolid</i>
José Álvarez Junco <i>Universidad Complutense de Madrid</i>	Roberto Luis Blanco Valdés <i>Universidad de Santiago de Compostela</i>
Óscar Alzaga Villaamil <i>UNED</i>	Gregorio Cámara Villar <i>Universidad de Granada</i>
Manuel Aragón Reyes <i>Universidad Autónoma de Madrid</i>	Victoria Camps Cervera <i>Consejo de Estado / Universidad Autónoma de Barcelona</i>
José Manuel M. Araújo <i>Assembleia da República</i>	Raúl Leopoldo Canosa Usera <i>Universidad Complutense de Madrid</i>
Alberto Arce Janáriz <i>Junta General del Principado de Asturias</i>	Ana María Carmona Contreras <i>Universidad de Sevilla</i>
Enrique Arnaldo Alcubilla <i>Tribunal Constitucional</i>	Marc Carrillo López <i>Universitat Pompeu Fabra</i>
Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa <i>Cortes Generales</i>	Manuel Cavero Gómez <i>Cortes Generales</i>

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*

Alfonso Cuenca Miranda  
*Cortes Generales*

Alberto Dalla Via  
*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 Martins  
*Universidad Lusitana*

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*

Blanca Hernández Oliver  
*Cortes Generales / Universidad Pontificia Comillas*

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 Perkić  
*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  
*Real Academia de las Ciencias Morales y  
Políticas / Cortes Generales / Universidad  
CEU San Pablo*

Juan José Pérez Dobón  
*Cortes Generales*

Elisa Pérez Vera  
*Consejo de Estado / UNED*

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  
*Università 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*

## EQUIPO EDITORIAL

### Consejo de Redacción:

Elviro Aranda Álvarez (*Universidad Carlos III de Madrid*), Bárbara Cosculluela Martínez (*Cortes Generales*), 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*), José Tudela Aranda (*Cortes de Aragón / Universidad de Zaragoza*).

**Director:**

Fernando Galindo Elola-Olaso  
*Letrado Mayor de las Cortes Generales  
y Secretario General del Congreso de los  
Diputados*

**Subdirector:**

Sara Sieira Mucientes  
*Letrada Mayor-Secretaria General del  
Senado*

**Director de Redacción:**

Pedro José Peña Jiménez.  
*Director 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](mailto:revistacortes@congreso.es))

## ÍNDICE

### I. CLÁSICOS DE LA DEMOCRACIA

- Declaración Schuman, pronunciada el 9 de mayo de 1950 en París (Francia). (Se acompaña comentario «La Declaración Schuman de 1950 y el alma de la Unión Europea» de Diego López Garrido)* 19  
ROBERT SCHUMAN

### II. ARTÍCULOS

- La política de defensa de la UE ante la guerra: de la inexistencia a la inconsistencia* 33  
ANTONIO BAR CENDÓN
- El Parlamento y la agenda del Estado* 101  
ANTONIO J. PORRAS NADALES
- La formación de la opinión pública libre y las grandes plataformas digitales* 135  
EVA SÁENZ ROYO
- La construcción de garantías electorales comunes por la Unión Europea* 167  
MIRYAM RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO
- La gestión integral de la migración y las fronteras como prioridad estratégica de la Unión Europea: o cuando una solidaridad «a la carta» se pone al servicio de la seguridad* 199  
JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ
- The five roles of the Cortes Generales in EU affairs* 229  
MARTÍN MENÉNDEZ HIRAOKA

### III. RECENSIONES Y SEMBLANZAS

*OLLERO TASSARA, A. (2024). Entre el Derecho y la vida pública. Madrid: Aranzadi. Colección Raíces del Derecho* 277

MARÍA ROSA RIPOLLÉS SERRANO

*GARRIDO MAYOL, V. (Dir.). (2024). El control en las Cortes y el control de la actividad de las Cortes. Valencia: Tirant lo Blanch* 289

ALEJO MARTÍNEZ QUIÑONES

*GARCÍA ORTIZ, A. (2025). Constitución ecológica: La protección de la naturaleza desde el constitucionalismo. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, Thomson Reuters* 297

JOSEP OCHOA MONZÓ

### IV. JURISPRUDENCIA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA COMENTADA

*Sobre las facultades de los diputados no adscritos. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 14/2025 y 15/2025, de 27 de enero. Recursos de amparo núms. 230-2022 y 2970-2022. (BOE núm. 51, de 28 de febrero de 2025)* 309

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ

*Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña por la que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña». Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2024, de 20 de noviembre de 2024. Impugnación de disposiciones autonómicas núm. 2159-2024 (BOE núm. 311, de 26 de diciembre de 2024)* 331

FRANCISCO JAVIER RUIZ BURSÓN

*Sobre el cambio de paradigma en la visión antropocéntrica de la protección del medio ambiente. Nueva perspectiva ecocéntrica. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2024, de 20 de noviembre, en relación con la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Recurso de inconstitucionalidad núm. 8583-2022. (BOE núm. 311, de 26 de diciembre de 2024)* 349

RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ

## V. JURISPRUDENCIA EUROPEA COMENTADA

*El fin de la nacionalidad dorada. Análisis de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre el programa de ciudadanía para inversores de Malta. Asunto C-181/23 de 29 de abril de 2025* 365

MÓNICA MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ

*La obligación de ejecutar sentencias del Tribunal Constitucional no socava las funciones de la Mesa, la autonomía parlamentaria ni los derechos de los parlamentarios: a propósito de la declaración de inadmisibilidad del TEDH Costa i Rosselló y otros contra España, de 27 de febrero de 2025* 381

YOLANDA FERNÁNDEZ VIVAS

*Incumplimiento de los deberes conyugales que determina la declaración de divorcio con culpa atribuida exclusivamente a la demandante: violación del derecho al respeto a la vida privada. Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos H. W. contra Francia, de 23 de enero de 2025* 397

JAVIER DIONIS BAEZA

*El velo de la privacidad: cómo la protección de datos limita el derecho de acceso a la información en el*

*Parlamento Europeo. Comentario a la Sentencia sobre  
el asunto T-375/22 del Tribunal General de la Unión  
Europea*

415

ESTHER DE ALBA BASTARRECHEA

Instrucciones para autores (español)

437

Instrucciones para autores (inglés)

445

Listado de colaboradores

453

# INDEX

## I. CLASSICS OF DEMOCRACY

- Schuman Declaration, enunciated on 9 May 1950 in Paris (France). (Accompanied by commentary «The Schuman Declaration of 1950 and the Soul of the European Union» by Diego López Garrido)* 19  
ROBERT SCHUMAN

## II. ARTICLES

- EU defence policy in the face of war: from non-existence to inconsistency* 33  
ANTONIO BAR CENDÓN
- The Parliament and State agenda* 101  
ANTONIO J. PORRAS NADALES
- The formation of free public opinion and large digital platforms* 135  
EVA SÁENZ ROYO
- The construction of common electoral safeguards by the European Union* 167  
MIRYAM RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO
- The comprehensive management of migration and borders as a strategic priority of the European Union: or when a solidarity à la carte is put at the service of security* 199  
JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ
- The five roles of the Cortes Generales in EU affairs* 229  
MARTÍN MENÉNDEZ HIRAOKA

### III. REVIEWS AND BRIEF BIOGRAPHIES

*OLLERO TASSARA, A. (2024). Entre el Derecho y la vida pública. Madrid: Aranzadi. Colección Raíces del Derecho* 277

MARÍA ROSA RIPOLLÉS SERRANO

*GARRIDO MAYOL, V. (Dir.). (2024). El control en las Cortes y el control de la actividad de las Cortes. Valencia: Tirant lo Blanch* 289

ALEJO MARTÍNEZ QUIÑONES

*GARCÍA ORTIZ, A. (2025). Constitución ecológica: La protección de la naturaleza desde el constitucionalismo. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, Thomson Reuters* 297

JOSEP OCHOA MONZÓ

### IV. SPANISH PARLIAMENTARY CASE LAW WITH COMMENTARIES

*Rights of non-attached deputies. Commentaries on Constitutional Court Judgments 14/2025 and 15/2025, of January 27. Concerning the appeals for legal protection nums. 230-2022 and 2970-2022. (BOE num. 51, of February 28, 2025)* 309

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ

*Agreement of the Parliamentary Bureau of Catalonia admitting for processing the popular legislative initiative 'Bill for the declaration of the independence of Catalonia'. Commentary on Constitutional Court Judgment 143/2024, of November 20, 2024. Concerning the challenge procedure for self-governing communities' provisions and resolutions num. 2159-2024 (BOE num. 311, December 26, 2024)* 331

FRANCISCO JAVIER RUIZ BURSÓN

*On the paradigm shift in the anthropocentric view of environmental protection. A new ecocentric perspec-*

*tive. Commentary on Constitutional Court Judgment num. 142/2024, of November 20, in relation to Law 19/2022, of September 30, for the recognition of legal personality to the Mar Menor lagoon and its basin. Concerning the action of unconstitutionality num. 8583-2022. (BOE num. 311, of December 26, 2024)* 349  
RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ

## V. EUROPEAN CASE LAW WITH COMMENTARIES

*The end of golden nationality. Analysis of the Judgment of the High Court of Justice of the European Union (CJEU) on the Malta citizenship program for investors. Case C-181/23 of 29 April 2025* 365  
MÓNICA MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ

*The obligation to execute Constitutional Court Judgments does not undermine the functions of the Bureau, parliamentary autonomy or the rights of parliamentary members: regarding the Declaration of inadmissibility of the ECHR Costa i Rosselló and others v. Spain, of 27<sup>th</sup> February 2025* 381  
YOLANDA FERNÁNDEZ VIVAS

*Failure to fulfill marital duties that determines a fault-based divorce attributed exclusively to the applicant: violation of the right to respect for private life. Commentary to Judgment of the European Court of Human Rights H.W. v. France, of 23 January 2025* 397  
JAVIER DIONIS BAEZA

*The veil of privacy: how data protection limits the right of access to information in the European Parliament. Commentary on Judgment in Case T-375/22 of the General Court of the European Union* 415  
ESTHER DE ALBA BASTARRECHEA

Author guidelines (Spanish)	437
Author guidelines (English)	445
List of collaborators	453

REVISTA DE LAS  
CORTES GENERALES  
I  
Clásicos de la democracia  
Classics of Democracy



## DECLARACIÓN SCHUMAN, PRONUNCIADA EL 9 DE MAYO DE 1950 EN PARÍS (FRANCIA). (SE ACOMPAÑA COMENTARIO «LA DECLARACIÓN SCHUMAN DE 1950 Y EL ALMA DE LA UNIÓN EUROPEA» DE DIEGO LÓPEZ GARRIDO)

SCHUMAN DECLARATION, ENUNCIATED ON 9 MAY 1950 IN PARIS (FRANCE). (ACCOMPANIED BY COMMENTARY “THE SCHUMAN DECLARATION OF 1950 AND THE SOUL OF THE EUROPEAN UNION” BY DIEGO LÓPEZ GARRIDO)

Robert SCHUMAN

Ministro de Asuntos Exteriores de la República Francesa (1948-1953)

«La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan.

La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas. Francia, defensora desde hace más de veinte años de una Europa unida, ha tenido siempre como objetivo esencial servir a la paz. Europa no se construyó y hubo la guerra.

Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania.

Con este fin, el Gobierno francés propone actuar de inmediato sobre un punto limitado, pero decisivo.

El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa. La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a

la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas.

La solidaridad de producción que así se cree pondrá de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania no solo resulta impensable, sino materialmente imposible. La creación de esa potente unidad de producción, abierta a todos los países que deseen participar en ella, proporcionará a todos los países a los que agrupe los elementos fundamentales de la producción industrial en las mismas condiciones y sentará los cimientos reales de su unificación económica.

Dicha producción se ofrecerá a todo el mundo sin distinción ni exclusión, para contribuir al aumento del nivel de vida y al progreso de las obras de paz. Europa podrá, con mayores medios, proseguir la realización de una de sus tareas esenciales: el desarrollo del continente africano. De este modo, se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas.

Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de una Alta Autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz.

Para proseguir la realización de tales objetivos, el Gobierno francés está dispuesto a iniciar negociaciones según las siguientes bases.

La misión encomendada a la Alta Autoridad común consistirá en garantizar, en el plazo más breve posible, la modernización de la producción y la mejora de su calidad; el suministro, en condiciones idénticas, del carbón y del acero en el mercado francés y en el mercado alemán, así como en los de los países adherentes; el desarrollo de la exportación común hacia los demás países; la equiparación y mejora de las condiciones de vida de los trabajadores de esas industrias.

Para alcanzar estos objetivos a partir de las dispares condiciones en que se encuentran actualmente las producciones de los países adherentes, deberán aplicarse con carácter transitorio determinadas disposiciones que establezcan la aplicación de un plan de producción

y de inversiones, la creación de mecanismos de estabilidad de los precios y la creación de un fondo de reconversión que facilite la racionalización de la producción. La circulación del carbón y del acero entre los países adherentes quedará liberada inmediatamente de cualquier derecho de aduanas y no podrá verse afectada por tarifas de transporte diferenciales. Progresivamente se irán estableciendo las condiciones que garanticen espontáneamente una distribución más racional de la producción y el nivel de productividad más elevado.

La organización proyectada, al contrario que un cártel internacional tendente a la distribución y a la explotación de los mercados mediante prácticas restrictivas y el mantenimiento de grandes beneficios, garantizará la fusión de los mercados y la expansión de la producción.

Los principios y compromisos esenciales anteriormente expuestos serán objeto de un tratado firmado entre los Estados. Las negociaciones indispensables para precisar las normas de aplicación se llevarán a cabo con ayuda de un árbitro designado de común acuerdo, cuya misión consistirá en velar por que los acuerdos se ajusten a los principios y, en caso de desacuerdo insalvable, decidirá la solución que deba adoptarse.

La Alta Autoridad común, encargada del funcionamiento de todo el sistema, estará compuesta por personalidades independientes designadas sobre bases paritarias por los Gobiernos, quienes elegirán de común acuerdo un presidente. Las decisiones de la Alta Autoridad serán ejecutivas en Francia, en Alemania y en los demás países adherentes. Se adoptarán las disposiciones adecuadas para garantizar las vías de recurso necesarias contra las decisiones de la Alta Autoridad.

Un representante de las Naciones Unidas ante dicha autoridad se encargará de hacer, dos veces al año, un informe público a la ONU sobre el funcionamiento del nuevo organismo, en particular por lo que se refiere a la salvaguardia de sus fines pacíficos.

La creación de la Alta Autoridad no prejuzga en absoluto el régimen de propiedad de las empresas. En el ejercicio de su misión, la Alta Autoridad común tendrá en cuenta las facultades otorgadas a la autoridad internacional del Ruhr y las obligaciones de todo tipo impuestas a Alemania, mientras estas subsistan».

## LA DECLARACIÓN SCHUMAN DE 1950 Y EL ALMA DE LA UNIÓN EUROPEA

THE SCHUMAN DECLARATION OF 1950 AND THE SOUL OF THE EUROPEAN UNION

Diego LÓPEZ GARRIDO

Letrado de las Cortes Generales

Ex Secretario de Estado para la Unión Europea

El art. I del Tratado de la Unión Europea, en la redacción dada por el Tratado de Lisboa (2009), dice:

«Por el presente Tratado, las ALTAS PARTES CONTRATANTES constituyen entre sí una UNIÓN EUROPEA, en lo sucesivo denominada “Unión”, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes.

El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.

La Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominados “los Tratados”). Ambos Tratados tienen el mismo valor jurídico. La Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea».

El tratado de Lisboa es la última etapa de un proceso de integración que se inició hace sesenta y ocho años con la firma del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), al que siguieron los Tratados de la Comunidad Económica Europea (CEE) HD y de la Energía Atómica (EURATOM), firmados en Roma el 25 de marzo de 1957 por los Países del Benelux, Francia, Italia y la República Federal de Alemania. A través de Tratados de Adhesión se han incorporado: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, en 1973; Grecia, en 1982; España y Portugal, en 1986; Austria, Finlandia y Suecia en 1995; República Checa; Chipre, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, en 2004; Bulgaria y Rumanía en 2006 y Croacia en 2013. El Reino Unido, tras un

referéndum celebrado el 23 de junio de 2016, en el que el 51,9% de los votantes se pronunció por abandonar la Unión Europea, salió de la Unión Europea en lo que se ha llamado Brexit.

Los tres Tratados originarios crearon las Comunidades Europeas, que tienen desde 1965 (Tratado de fusión) unas instituciones comunes: Consejo de Ministros, Comisión Europea, Parlamento Europeo y Tribunal de Justicia, y un sistema jurídico integrado (Derecho originario y derivado). A tales instituciones se les añadiría el Consejo Europeo, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas (artículo 13.1 del TUE).

El tratado CEE, hoy Tratado de la Unión Europea (TUE), Tratado marco por excelencia, es el pivote sobre el que ha girado la construcción europea, ya que las sucesivas reformas que ha experimentado (la última, la realizada en Lisboa) se han ido adaptando a las necesidades de cada momento, estableciendo nuevas políticas y nuevos procedimientos.

Pues bien, el origen político de este proyecto europeo, su verdadera alma, está en la idea de Europa que Robert Schuman, ministro de Asuntos Exteriores de Francia, lanzó en su célebre Declaración de 9 de mayo de 1950.

Aquel día, dice René Lejeune, el biógrafo «par excellence» de Schuman, «tomó cuerpo la única idea fecunda del siglo XX». Robert Schuman invitó solemnemente a las naciones democráticas europeas a que se asociaran libremente con el propósito de edificar juntas una «Comunidad de destino» sin precedentes en la historia.

Martín de la Guardia y Pérez Sánchez consideran que cuatro acontecimientos esenciales preceden –o preparan– de alguna manera lo que será la Declaración Schuman. El primero, la conferencia de Winston Churchill en la Universidad de Zúrich el 19 de septiembre de 1946, en la que abogó por la unidad de la Europa continental, proceso que debían encabezar Francia y Alemania, como preludeo de una especie de Estados Unidos de Europa. El segundo, el Plan Marshall de 1947, que propició la fórmula de la cooperación entre los países receptores de los fondos. El tercero, la Conferencia en La Haya de 7-10 de mayo de 1948, que precedió a la creación del Consejo de Europa. Y el cuarto episodio en el camino a la Declaración Schuman, la conferencia de José Ortega y Gasset «Meditación de Europa»,

pronunciada el 7 de septiembre de 1949 en la Universidad Libre de Berlín con motivo del bicentenario de Goethe, en la que el filósofo defendió reaccionar ante el desastre bélico y comprometerse en la reconstrucción de Europa.

La Declaración Schuman es la culminación de una concepción de Europa realmente rompedora con lo que había sido su trayectoria bélica en la primera mitad del siglo XX. Un continente partido en dos en la I y II Guerras Mundiales, que lo fueron en suelo europeo. En el centro de esa polarización está la contienda francoalemana, con resultados catastróficos en lo humano y en lo económico.

El Robert Schuman político tenía un objetivo por encima de todos, que no hubiera una tercera guerra europea. Es decir, la paz. Y con ella el desarrollo económico y político hacia una democracia consolidada.

Un sueño parecido se produjo en 1930 protagonizado por Aristides Briand, también ministro en el Quai D'Orsay. Se trataba de crear una «Unión Federal europea» para superar definitivamente el conflicto terrible de 1914-1919. Sin embargo, el ascenso de los fascismos en el período entreguerras hizo absolutamente imposible que progresara la unificación de quienes se habían matado unos pocos años atrás. El anhelo de paz no tenía suficiente fuerza como para vencer al deseo de dominar Europa por medio de la guerra.

La inicial propuesta de Schuman era que la producción de carbón y acero de Francia y de Alemania fuera colocada bajo una Alta Autoridad común, en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa. Era una fórmula sabia, encontrar un sistema en el que no se comprometieran solo las palabras sino los intereses. Con un fin no disimulado, la unificación de los países de Europa occidental.

El proyecto de Schuman, apoyado nítidamente por Jean Monnet, necesitaba de la aprobación de Konrad Adenauer, canciller de la República Federal de Alemania. La obtuvo. Y consiguió la complicidad de Alcide de Gasperi, jefe de gobierno italiano, también democristiano, así como la de los gobiernos de Bélgica (Paul-Henri Spaak), Holanda y Luxemburgo.

Pero el Reino Unido, anclado en su imperio de ultramar y el colonialismo, no se sumó al proyecto, a pesar de la bendición de

Estados Unidos. Ello a pesar de que Winston Churchill se mostró europeísta cuando estaba en la oposición. Cuando volvió al gobierno, en 1955, no se atrevió a variar el rumbo aislacionista que había tomado su país. Pero la unión de los europeos ya estaba en marcha.

Efectivamente, el 9 de mayo de 1950, el consejo de ministros francés aprueba el acuerdo entre Francia y Alemania, es decir, la Declaración Schuman. A continuación, Robert Schuman convoca a los embajadores de los países que están implicados en el proyecto, y seguidamente a doscientos representantes de la prensa internacional.

Robert Schuman tuvo la satisfacción de leer su célebre Declaración proponiendo la creación de una Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), cuyos miembros pondrían en común la producción de carbón y de acero.

Los primeros párrafos exponen el sentido político del histórico acuerdo:

La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan.

La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas. Francia, defensora desde hace más de veinte años de una Europa unida, ha tenido siempre como objetivo esencial servir a la paz. Europa no se construyó y hubo la guerra.

Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y a Alemania.

Con este fin, el Gobierno francés propone actuar de inmediato sobre un punto limitado, pero decisivo.

El Gobierno francés propone que se someta al conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa. La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas.

La solidaridad de producción que así se cree pondrá de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania no solo resulta impensable, sino materialmente imposible. La creación de esa potente unidad de producción, abierta a todos los países que deseen participar en ella, proporcionara a todos los países a los que agrupe los elementos fundamentales de la producción industrial en las mismas condiciones y sentará los cimientos reales de su unificación económica.

Dicha producción se ofrecerá a todo el mundo sin distinción ni exclusión, para contribuir al aumento del nivel de vida y al progreso de las obras de paz. Europa podrá, con mayores medios, proseguir la realización de una de sus tareas esenciales: el desarrollo del continente africano. De este modo, se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas.

Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de una alta autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz.

A continuación, la Declaración establece las bases sobre las cuales el gobierno francés estaba dispuesto a iniciar negociaciones. Dichas negociaciones se dirigirían a que la Alta Autoridad, formada por personalidades independientes designadas por los gobiernos, adoptase decisiones ejecutivas para modernizar la producción y el suministro del carbón y del acero en los mercados de los países adherentes al acuerdo francoalemán.

Queda claro que el objetivo político es «una federación europea indispensable para la preservación de la paz». La paz es la finalidad de fondo. La federación de Europa es el medio para conseguir ese fin.

Pero hay algo más en la intención de la iniciativa francesa que Schuman supo exponer. En la mitad del siglo XX era imposible que un país pudiera resolver por sí mismo sus problemas o satisfacer sus necesidades. De ahí que la fragmentación de Europa fuese un anacronismo entonces. 75 años después sigue siéndolo. Sobre todo cuando tenemos una guerra en Ucrania y el presidente de los Estados

Unidos ha declarado un aislacionismo comercial basado en aranceles desmesurados.

Como relata Lejeune, el impacto de la Declaración del 9 de mayo fue muy importante en Europa y en el resto del mundo. Se la adjetiva en la prensa internacional como una iniciativa revolucionaria.

Adenauer escribió en sus Memorias: «La iniciativa deslumbrante y audaz de Robert Schuman es un acto de extraordinario significado. Le asegura un lugar en la Historia entre los grandes franceses y los grandes europeos». Schuman será llamado «Padre de Europa» por el Parlamento Europeo porque el 9 de mayo de 1950 nació la Europa comunitaria. El 18 de abril de 1951 se firmó el Tratado de París que estableció la CECA, Comunidad Europea del Carbón y del Acero, precedente de la Unión Europea. Entró en vigor el 25 de julio de 1952 y comenzó a funcionar el 10 de agosto del mismo año. La inauguración oficial fue el 8 de septiembre con la asistencia de los jefes de Estado y de gobierno.

Según el Título Primero, artículo 2 del Tratado constitutivo, la CECA «tendrá por misión contribuir en armonía con la economía general de los estados miembros y mediante el establecimiento de un mercado común en las condiciones fijadas en el artículo 4, a la expansión económica, el desarrollo del empleo y a la elevación del nivel de vida de los estados miembros».

La CECA tuvo un efecto muy positivo en la economía de los estados firmantes, pero sobre todo en el proceso exitoso de la construcción europea. Como dijo Ortega y Gasset, «la estructura básicamente nacional tiene que ser sustituida por una estructura básicamente europea».

Schumann fue fiel a las ideas que plasmó en su Declaración. El 4 de noviembre de 1950 firmó en Roma el Convenio Europeo de Salvaguarda de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales. Un texto que está bajo el amparo del Consejo de Europa, y que establece un órgano jurisdiccional con sede en Estrasburgo, el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos.

Posteriormente, Schuman y Monnet participaron en el establecimiento de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Roma, 25 de marzo de 1957). Para Monnet, significaba el fortalecimiento de transferencias de soberanía

y poderes de decisión desde los parlamentos nacionales a instituciones europeas.

Según el artículo 2 de su Tratado constitutivo, los grandes objetivos de la Comunidad Económica Europea serían dos: la liberalización de los intercambios y la desaparición de las barreras aduaneras; y la consolidación de políticas económicas comunes a todos los Estados miembros.

El Preámbulo señala que los Tratados de Roma debían servir para «establecer los fundamentos de una unión permanente más estrecha entre los pueblos europeos». Entre ellos, un mercado común constituido por las «cuatro libertades económicas básicas: libertad de circulación de mercancías, capitales, servicios y trabajadores», hasta alcanzar de forma paulatina la unidad económica y monetaria, y también la unidad política en el seno de una posible Unión Europea.

Después de su Declaración, Schuman recorrió Europa en lo que Lejeune llama «peregrinaje», formulando sus ideas europeístas, que el propio Schuman resume en las siguientes en su libro «Pour l'Europe»:

- 1.- Europa debe ser dueña de su destino.
- 2.- Europa debe hacerse su propia alma.
- 3.- La integración política debe ser el complemento necesario de la integración económica.
- 4.- Los países políticamente integrados tomarán en común las decisiones de alcance internacional.
- 5.- La unidad política no significa la absorción de la nación.
- 6.- La integración política no significa la omisión de la soberanía nacional.
- 7.- El vínculo europeo no llevará consigo la negación de la patria.
- 8.- Europa es la cuna y la guardiana de la democracia.
- 9.- Europa debe volver a ser una guía para la humanidad.
- 10.- La Europa unida prefigura la solidaridad universal del futuro.

La Declaración Schuman se ha convertido en el alma que da sentido a la unión de los países europeos. Y lo ha hecho en todos sus

objetivos fundamentales: los valores de Europa; la democracia; las libertades económicas. Pero sobre todo en su finalidad más importante desde la perspectiva de Robert Schuman: la preservación de una paz duradera en el continente más castigado por las guerras. En los ochenta años transcurridos desde el final de la II Guerra Mundial, que fue europea esencialmente, se ha preservado la paz. Es lo que afirma el artículo 3º. 1 del Tratado de la Unión Europea vigente: «La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos».

El siglo XXI no ha ofrecido la estabilidad política y económica que se esperaba, pero precisamente por ello la unidad en la diversidad de Europa está siendo la fuente de seguridad y de bienestar que necesitamos los europeos para afrontar los difíciles momentos que el mundo atraviesa. En ese sentido, la Declaración de Robert Schumann de 9 de mayo de 1950 está más vigente que nunca, después de haber creado la energía que Europa necesitaba para iniciar, por fin, un período duradero de paz.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Monografías*

- AHIJADO QUINTILLÁN, M. y AHJADO PORRES, A. (2001). *La Comunidad Europea del carbón y del acero: la declaración Schuman y el renacimiento de Europa*. Pirámide.
- FONTAINE, P. (2000). *Una nueva idea para Europa: la declaración Schuman, 1950-2000*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- LEJEUNE, R. (2000). *Robert Schuman: padre de Europa (1886-1963)*. Palabra.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (2022). *Lecciones de Derecho Constitucional de España y de la Unión Europea*. Vol. I. Tirant lo Blanc.
- PÉREZ-BUSTAMANTE, R. (2024). *Historia de la Unión Europea (1914-2023)*. Tirant Humanidades.
- PÉREZ SÁNCHEZ, G. (2020). *La Unión Europea al cumplirse los 70 años de la declaración Schuman (1950-2020)*. Guillermo A. Pérez Sánchez (director); Belén Miranda Escolar y Begoña Vidal Fernández (coordinadoras). - Valladolid: Ediciones Universidad de Valladolid.
- SCHUMAN, R. (2006). *Por Europa*, prólogo de Marcelino Oreja Aguirre. Encuentro.

*Artículos de revista y colaboraciones en obras colectivas*

- BECCERRIL ATIENZA, B. (2018). La declaración Schuman y la Comunidad Europea del Carbón y el Acero: un nuevo modelo. En E. NASARRE, F. ALDECOA LUZÁRRAGA y M. A. BENEDICTO, (coords.), *Europa como tarea: a los sesenta años de los Tratados de Roma y a los setenta del Congreso de Europa de La Haya*. Marcial Pons.
- GAY ARMENTEROS, J. C. (2007). Los orígenes de la unidad europea: de la Declaración Schuman a los tratados de Roma. En S. FORNER (ed.), *La Construcción de Europa: de las «guerras civiles» a la «unificación»*. Biblioteca Nueva, Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert.
- FILIBI LÓPEZ, I. (2020). La Declaración Schuman: el nacimiento de la Europa política. En *El Debate ciudadano la conferencia sobre el futuro de Europa: a los 70 años de la Declaración Schuman*. Movimiento Europeo, Consejo Federal Español.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, R. y PÉREZ SÁNCHEZ, G. (2008). Los orígenes de la unidad europea: de la Declaración Schuman a los Tratados de Roma. En J. M. BENEYTO (dir.); P. ARGEREY y A. RINCÓN (coords.), *Cincuenta años de construcción europea: grandes logros del pasado y desafíos para el futuro*. Biblioteca Nueva Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo.
- SCHUMAN, R. (2020). Declaration of 9 May 1950. En *European Issues*. Fondation Robert Schuman, n. 557.
- (2005). Declaration of 9 May 1950: the Schuman Plan for European integration. En *Theories of federalism: a reader*, edited by Dimitrios Karmis and Wayne Norman. Palgrave Macmillan.

REVISTA DE LAS  
CORTES GENERALES  
II  
Artículos  
Articles



# LA POLITICA DE DEFENSA DE LA UE ANTE LA GUERRA: DE LA INEXISTENCIA A LA INCONSISTENCIA

EU DEFENCE POLICY IN THE FACE OF WAR: FROM NON-EXISTENCE TO INCONSISTENCY

Antonio BAR CENDÓN  
Catedrático de Derecho Constitucional  
Catedrático Jean Monnet *ad personam* (P.E.)  
Universidad de Valencia  
<https://orcid.org/0000-0001-5306-5121>

Fecha de recepción del artículo: junio 2025  
Fecha de aceptación y versión final: junio 2025

## RESUMEN

*La UE carece de una política de defensa propiamente dicha. La política común de seguridad y defensa –la PCSD– no es hoy una política para la defensa de la UE; es, de acuerdo con el art. 42.1 del TUE, una política prevista para realizar «misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional». Esto es así porque, tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954 y, por tanto, tras el fracaso del intento de tener una política de defensa propia y autónoma, se decidió poner la defensa de Europa en manos de la OTAN. Así, durante largos años, Europa se ha sentido cómoda y confiada bajo el paraguas protector de la OTAN. Sin embargo, el ataque ruso a Ucrania en 2022 y la llegada al gobierno de los EEUU de Donal Trump en 2025 han hecho a la UE sentirse insegura, no preparada para afrontar las consecuencias de la guerra ni para asumir la responsabilidad de su propia defensa. A partir de entonces la UE ha realizado un enorme esfuerzo para rediseñar su política de defensa y dotarla de un nuevo contenido estratégico y normativo. Sin embargo, la nueva política de defensa de la UE sigue siendo hoy incompleta, falta de la adecuada estructura institucional; inconsistente, falta de*

*cohesión interna y de anclaje en los Tratados; e ineficiente, limitada por la exigencia de la unanimidad en la adopción de decisiones.*

*Palabras clave: Política de seguridad y defensa; estrategias de seguridad y defensa; instrumentos para financiación de la defensa.*

### ABSTRACT

*The EU lacks a fully-fledged defence policy. The Common Security and Defence Policy – the CSDP – is not an EU defence policy in proper terms; it is – according to Art. 42(1) TEU – a policy for carrying out ‘missions outside the Union for peace-keeping, conflict prevention and strengthening international security’. This is like this because, following the failure of the European Defence Community in 1954 and thus following the failure of the first attempt to have an autonomous defence policy, it was decided that Europe’s defence should be put in the hands of NATO. For many years Europe has felt comfortable and confident under NATO’s protective umbrella. However, the Russian attack on Ukraine in 2022 and the arrival of Donald Trump to the US government in 2025 have made the EU feel insecure, unprepared to face the consequences of the war and to take responsibility for its own defence. Since then, the EU has made a huge effort to redesign its defence policy and to equip it with a new strategic and regulatory content. However, the new EU defence policy is still incomplete today, lacking adequate institutional set-up; inconsistent, lacking of internal cohesion and of anchoring in the Treaties; and inefficient, limited by the requirement of unanimity in decision-making.*

*Keywords: Security and defence policy; security and defence strategies; defence funding instruments.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA INEXISTENCIA DE LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA UE. 1. *Un diseño inadecuado.* 2. *Sumisión a la OTAN.* III. LA INCONSISTENCIA DE LAS MEDIDAS. 1. *El diseño de la nueva política.* 1.1. *La Brújula Estratégica.* 1.2. *La Declaración de Versalles.* 1.3. *El Libro Blanco para la Defensa Europea.* 1.3.a. *Déficits críticos de capacidad.* 1.3.b. *Medidas para incrementar el gasto en defensa.* 2. *Los instrumentos.* 2.1. *La fase inicial: 2022-2025.* 2.2. *La fase actual: 2025-presente.* 2.3. *Dos nuevas estrategias.* IV. CONCLUSIÓN: LA NUEVA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA UE. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

El 24 de febrero de 2022 Europa se despertó ante una nueva realidad. El dulce sueño de la paz, que se había iniciado con el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945, terminó a las 5 horas de la mañana de ese día cuando las tropas de la Federación Rusa invadieron el territorio de Ucrania. No es que el continente europeo no hubiese experimentado el dolor de la guerra en más de una ocasión desde entonces. Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, hubo conflictos de carácter militar en la Europea central y oriental, y en los Balcanes, pero estos conflictos fueron más bien de carácter interno, guerras o confrontaciones civiles en las que, en algunos casos, la Unión Soviética intervino para apoyar a los partidos comunistas de esos países en la toma o en el mantenimiento del poder (Rumania, Bulgaria, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, o Grecia), mientras que, en otros casos, el papel de la Unión Soviética fue inexistente (la división de Chipre, la desintegración de Yugoslavia). Sin embargo, en ningún caso se había producido una invasión militar de un país europeo por otro, utilizando los medios propios de la guerra convencional e, incluso, la amenaza de un ataque nuclear.<sup>1</sup> Y, desde luego, no hubo conflicto militar alguno entre los países de la Europa occidental que formaron, primero, las Comunidades Europeas (CCEE) y la Unión Europea (UE) después.

La paz, pues, no sólo fue un hecho en Europa, sino que se convirtió en el objetivo primordial tanto de las CCEE como de la UE; y así figura hoy como el primero de los tres objetivos que se atribuye la Unión en el art. 3.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE): la promoción de «la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos». Promoción que la UE se compromete a realizar no sólo en el interior, sino también en sus relaciones con el resto del mundo, como establece el art. 3.5 del TUE. Y, en efecto, se puede decir que el proyecto de integración europeo surgió históricamente como un proyecto de paz; como un proyecto cuyo objetivo fue acabar con los

---

<sup>1</sup> Putin amenazó con la utilización de armas nucleares al inicio del conflicto, en 2022, y también, más recientemente, en 2024, ante un posible envío de tropas europeas a Ucrania. Vid. Bugos, S. (2022). La amenaza nuclear de Putin agrava una guerra ya indefendible en Ucrania. *El País*, 3 marzo 2022. Troianovski, A. y Nechepurenko, I. (2024). Putin Declares Changes to Russian Nuclear Doctrine. *The New York Times*, Sept. 25, 2024.

conflictos seculares que habían enfrentado a los Estados europeos y que durante tanto tiempo habían teñido de sangre los campos de Europa. Un proyecto que, si bien ideológicamente tenía metas más elevadas –la creación de una federación europea de Estados–, se construyó en torno a la economía, la negociación y el compromiso. De esta manera, en los términos de Robert Schuman, «se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas».<sup>2</sup>

El problema es que el éxito del proyecto europeo de integración resultó ser tan grande, tanto en lo que se refiere a su dimensión económica y política, como en lo que se refiere al mantenimiento de la paz, que los Estados europeos dieron por asumido que un proceso así sólo podía ser objeto de admiración y que no sería nunca objeto de una agresión armada por un país tercero. Muy al contrario, segura de sí misma, la UE se consideró en la posición de promotora de la paz en el mundo y así definió en sus Tratados –de manera bien errada– su política de defensa como una política destinada, no a defenderse a sí misma frente a un enemigo exterior, sino a la realización de «misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional» (art. 42.1 del Tratado de la Unión Europea, TUE).

Por otra parte, el fracaso de los intentos de establecer una política de defensa europea, en términos propios, que precedieron en el tiempo a la creación de la Comunidad Económica Europea, terminaron por el abandono de ese proyecto y por poner la defensa de Europa en las manos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).<sup>3</sup> Así, desde 1949 hasta hoy, y a todo lo largo de la

---

<sup>2</sup> Schuman, R. (1950). *Declaración Schuman, pronunciada en París, el 9 de mayo de 1950* (versión en español).

<sup>3</sup> El Tratado de París, de 27 de mayo de 1952, resultado de una propuesta del presidente del Gobierno francés René Pleven, preveía la creación de la Comunidad Europea de Defensa, que incluía unas fuerzas armadas europeas autónomas (*Forces européennes de défense*), bajo un mando político y un mando militar comunes. Sin embargo, el tratado murió antes de entrar en vigor al no ser ratificado por la Asamblea Nacional francesa en un dramático voto, el 30 de agosto de 1954. Como resultado de este fracaso, se firmó –de nuevo en París– el tratado por el que se creó la Unión Europea Occidental (UEO), el 23

Guerra Fría, Europa se sintió protegida por la OTAN y, sobre todo, por la potencia militar del primer socio de esta organización, los Estados Unidos de América (EEUU), que, por decirlo en términos simples, pusieron el dinero, las armas y los soldados. Ello hizo que los Estados europeos no sólo se sintiesen seguros, sino que abandonasen la defensa como un objetivo político, reduciendo el tamaño de sus ejércitos y de sus inversiones en armamento y en la industria de la defensa.

De esta manera, el 24 de febrero de 2022 se produjo un choque brutal con la realidad. Los Estados europeos se sintieron entonces inseguros, no preparados para afrontar la amenaza que el ataque a Ucrania –país aspirante a ser miembro de la UE– suponía, en realidad, para toda la UE. Y esta sensación se aumentó cuando, en noviembre de 2024, Donald Trump ganó las elecciones a la presidencia de los EEUU. Trump ya había manifestado su desdén hacia la UE y había puesto en cuestión la utilidad de la OTAN y el coste de la misma para los EEUU en su primer mandato, 2017-2021; y no sólo volvería a hacerlo en 2025,<sup>4</sup> sino que, además, inició un peligroso acercamiento a Putin, limitando su ayuda a Ucrania<sup>5</sup> y poniendo en cuestión la legitimidad de su defensa frente a la agresión rusa.<sup>6</sup> Todo lo cual, en definitiva, dejaba a la UE en una situación aún mayor de debilidad

---

de octubre de 1954, y el art. IV de este Tratado preveía no sólo que la UEO trabajaría en estrecha cooperación con la OTAN, sino que sometía expresamente sus instituciones de gobierno a las autoridades militares de la OTAN. Sobre el proceso histórico de formación de la política europea de defensa, vid. Bar Cendón, A. (2023). La política de defensa de la UE: Una aproximación conceptual ante la crisis. en Bar Cendón, A. y Martínez, M. (coords.), *La Unión Europea ante la crisis: Derechos, valores, seguridad y defensa*. Madrid: Aranzadi, pp. 153-185.

<sup>4</sup> Erlanger, S. (2025). Indifference or Hostility? Trump's View of European Allies Raises Alarm. *The New York Times*, Feb. 27, 2025. Vinocur, N. y Gijs, C. Trump wants to destroy the EU – and rebuild it in his image: Donald Trump won't deal with the EU. The EU can't deal with Trump. *Politico*, March 6, 2025.

<sup>5</sup> Reuters (2025). U.S. President Donald Trump halts all U.S. military aid to Ukraine. Reuters, Washington, March 04, 2025.

<sup>6</sup> El 24 de febrero de 2025, EEUU impidió que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobase una resolución condenatoria de la agresión rusa contra Ucrania, en el tercer aniversario de la invasión, y sólo permitió que se aprobase una resolución en la que se habla simplemente del «conflicto» y se lamenta «la trágica pérdida de vidas durante todo el conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania». Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 2774 (2025), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 9866a sesión, celebrada el 24 de febrero de 2025.

y de aislamiento, tanto en lo que se refiere a la defensa de Ucrania, como en lo que se refiere a su propia defensa.

En este trabajo, pues, tras esta introducción, se analiza, en primer lugar, la definición de la política de defensa de la UE que realiza el Tratado de la Unión Europea, subrayando su inadecuación. En segundo lugar, se analiza el intento de diseño de una nueva política de defensa que la UE va a realizar principalmente a partir de la agresión rusa a Ucrania, tanto para dotar a su propia defensa de un contenido sustantivo, como para asistir a Ucrania en su defensa frente a la Federación Rusa. En este sentido, se describen y analizan los documentos estratégicos y los instrumentos políticos y jurídicos que la UE ha venido formulando con este fin. Y, en tercer lugar, se aporta una reflexión final, de carácter global, sobre lo que puede ser considerado como la nueva política de defensa de la UE, sus insuficiencias e inconsistencias, tanto en sí misma, como en relación con las actuales previsiones de los Tratados.

## II. LA INEXISTENCIA DE LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA UE

### 1. *Un diseño inadecuado*

La doctrina que ha venido inspirando la defensa de la UE desde su creación hasta el presente se compone básicamente de tres principios o asunciones: (a) en primer lugar, que la UE vive en un entorno que, si no plenamente pacífico, no supone amenaza alguna para su estabilidad política e integridad territorial; (b) en segundo lugar, que si tal amenaza llegase a producirse, la defensa de la UE se realizaría a través de la OTAN; y (c) en tercer lugar, que, en estas circunstancias, no es necesaria la formulación de una política específica para la defensa de la UE en términos propios —es decir, de defensa de su propio territorio y estabilidad política frente a un enemigo externo—, sino que la acción de la UE en este terreno debe dirigirse sólo a establecer y mantener la paz en zonas de conflicto fuera de las fronteras de la UE. Es, en realidad, lo que se denomina una política de «gestión de crisis». Y así, basada en estos tres principios o asunciones, fue diseñada la hoy denominada «Política Común de Seguridad y Defensa» de la UE: la PCSD (arts. 42 a 46 del TUE).

El actual diseño de la política común de seguridad y defensa de la UE se deriva de las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa de 2007 (en vigor desde el 1 de diciembre de 2009). El Tratado de Lisboa, sin embargo, y en lo que se refiere a su definición conceptual, no cambia en sustancia la definición de la política de defensa que se formuló bajo la Unión Europea Occidental (UEO), en 1954, y que se mantuvo en los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza. Sin embargo, lo que sí hace la reforma de Lisboa es proporcionar un concepto más amplio de lo que se denomina ahora la «acción exterior» de la UE. En este sentido, el TUE distingue entre (a) lo que se denomina la acción exterior de la Unión, como un concepto de contenido material indefinido, que comprende tanto la política exterior y de seguridad común, como la política común de seguridad y defensa, que se regulan en el TUE (Tit. V del TUE), y (b) la acción exterior más concreta, de contenido material específico, que incluye la política comercial común, la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria, pero también otros ámbitos absolutamente inconexos, como las medidas restrictivas, la regulación general de los acuerdos internacionales, la regulación de las relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales y con terceros países y, en fin, la cláusula de solidaridad; todo ello regulado de manera conjunta en la Quinta Parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Cabría decir, pues, que (a) la política exterior y de seguridad común, como la política común de seguridad y defensa, que se regulan en el TUE, conforman la acción exterior de la UE de carácter político; mientras que (b) las otras políticas previstas en el TFUE bajo el epígrafe general de «Acción Exterior de la Unión» (Quinta Parte del TFUE), conforman la acción exterior de la UE de carácter económico. Pues, en realidad, acción económica es lo que hay verdaderamente detrás de la política comercial común, la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, pero también en las sanciones económicas que suponen las medidas restrictivas.

Pero, en lo que aquí interesa, el TUE distingue también entre (a) la política exterior y de seguridad común (PESC), como un concepto más amplio, y (b) la política común de seguridad y defensa (PCSD), como algo más concreto, a la que considera como una parte de la primera. En este sentido, como dice el art. 24.1 del TUE, «La

competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común». La política común de defensa, pues –según el art. 24.1 del TUE–, no es sólo algo conceptualmente más pequeño que forma parte de la PESC, sino que es algo cuya definición se encuentra inacabada, aún en proceso de construcción. En este sentido, es necesario precisar cuál es el auténtico significado de estos dos conceptos que aparecen mezclados en el mismo precepto: por un lado, la «política común de defensa» de la UE, es decir, la PCSD; y, por otro, la «defensa común», como algo aún inexistente, como una aspiración no realizada.

Desde el punto de vista de los principios y objetivos, el art. 21 del TUE establece en su apartado primero que «La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación» y, en este sentido, fija como objetivos de la misma «defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad» (art. 21.2.a TUE). Sin embargo, paradójicamente, el texto del TUE no prevé una política específica dirigida precisamente a la defensa de la «seguridad, independencia e integridad» de la Unión. El TUE define y perfila con claridad, en todos sus términos, lo que denomina «política común de seguridad y defensa» de la UE –la PCSD–; el problema es que esa política no es verdaderamente una política de defensa de la UE, como su denominación parece querer indicar; y tampoco es la política de «defensa común» a la que se refiere el art. 24.1 del TUE. Y ello es así, cuando menos, por cinco importantes motivos:

1) Primero, porque la PCSD está prevista únicamente para operar fuera del territorio de la UE. En los términos del art. 42.1 del TUE:

Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas

tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.

En este sentido, pues, la PCSD no pretende ser un mecanismo de defensa de la UE, en términos propios (de su territorio, de su soberanía, de sus instituciones, etc., y en operaciones que tengan lugar dentro de sus fronteras, frente a ataques o invasiones de terceros Estados), sino que es sólo una capacidad operativa de la PESC para operar fuera del territorio de los Estados miembros («La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión», dice el art. 42.1 del TUE).

2) Segundo, porque, así concebida, la PCSD es sólo un instrumento complementario –operativo– de la PESC, que le permite llevar a cabo operaciones civiles y militares fuera del territorio de la UE, en el marco y desarrollo de las relaciones exteriores de la UE («La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares», dice el art. 42.1 del TUE).

3) Tercero, porque el tipo de misiones que pueden llevarse a cabo en el marco de la PCSD, tanto con medios militares como con medios civiles, se mencionan en el art. 43.1 del TUE, y son, en realidad, las antiguas «Tareas de Petersberg»,<sup>7</sup> pero ampliadas. Así:

Las misiones [...] en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos.

A lo que se añade inmediatamente: «Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio» (art. 43.1 TEU).

---

<sup>7</sup> A las «Tareas Petersberg» me refiero de manera específica más adelante.

4) Cuarto, porque la PCSD no prevé la existencia de un ejército europeo autónomo, distinto de los ejércitos de los Estados miembros, con su propia estructura de mando. Por el contrario, las operaciones civiles y militares a realizar en el marco de la PCSD se basan en los recursos civiles y militares proporcionados por los Estados miembros. Como establece el art. 42.3 del TUE:

Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la política común de seguridad y defensa.

5) Y, quinto, porque los gastos relacionados con operaciones que tienen repercusiones en el ámbito militar o de la defensa no son cubiertos por el presupuesto de la Unión. La PCSD –como parte que es de la PESC– es, en principio, financiada por el presupuesto general de la UE, pero no en todas sus dimensiones. El TUE distingue entre «gastos administrativos» y «gastos operativos» y, entre estos últimos, distingue aquellos gastos operativos de carácter no militar ni defensivo, de aquellos de carácter militar o defensivo. Los gastos operativos de carácter no militar ni defensivo corren a cargo del presupuesto de la Unión, mientras que los gastos operativos de carácter militar o defensivo corren a cargo de los Estados miembros que participen en esas operaciones. En este último sentido, el TUE establece que la distribución del coste de esas operaciones se realizará entre los Estados «con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad» (Art. 41.2 TUE). Pero se establece igualmente que aquellos Estados que hubiesen decidido abstenerse formalmente –mediante una «declaración formal» explícita– en la adopción de la decisión correspondiente del Consejo, no están obligados a aplicar tal decisión, ni, por tanto, a hacerse cargo de los costes de la misma, aunque, eso sí, no pueden obstaculizarla ni impedir su realización en la práctica (Art. 31.1 par. segundo TUE).

Así pues, los gastos relacionados con operaciones que tienen repercusiones en el ámbito militar o de la defensa –que son

precisamente las más frecuentes y costosas en el marco de las actuaciones de la PCSD— no corren a cargo del presupuesto de la Unión, son sufragados por los Estados miembros que participan en esas operaciones. No deja de ser paradójico, por tanto, que los gastos de las operaciones realizadas en el marco de la PCSD que tengan un carácter militar o defensivo, propiamente dicho, que constituyen la verdadera sustancia de esta política —las tareas de Petersberg originales—, no estén cubiertos por el presupuesto de la Unión y hayan de ser cubiertos por los propios Estados participantes en esas operaciones. En otras palabras, estos Estados no sólo ponen sus propios recursos materiales y personales —de carácter militar— a disposición de la Unión, para la realización de una de sus políticas más relevantes en el contexto internacional, sino que, además, como si de un castigo se tratase, han de correr con los gastos de la realización de esas operaciones.

En definitiva, pues, el problema no es que la UE no tenga —nominalmente hablando— una política común de defensa, como parece decir el art. 24.1 del TUE; en realidad, la tiene y, además, muy bien perfilada en los preceptos del TUE aquí reseñados: es la PCSD. El problema es que esa política —con una denominación inadecuada— no es la política de defensa de la UE en términos propios; es decir, una política para la defensa de «sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad», como establece el art. 21.2.a del TUE. Es sólo una política para «garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional» fuera de las fronteras de la Unión y en el marco del Derecho Internacional, como establece el art. 42.1 del TUE. Es sólo una política para la «gestión de crisis».

## 2. *Excepciones a la regla*

Es verdad, sin embargo, que las previsiones del TUE —aún con gran indefinición— dejan, cuando menos, tres puertas abiertas a lo que podría ser una actuación de carácter defensivo de la UE en caso de necesidad; además, claro es, de no impedir la actuación defensiva autónoma de los Estados miembros y, más bien al contrario, de fomentar y contribuir a la financiación de su propio rearme y a su colaboración bilateral en este terreno.

Así, en primer lugar, el art. 26.1 del TUE establece que «Si un acontecimiento internacional así lo exige, el Presidente del Consejo Europeo convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo para definir las líneas estratégicas de la política de la Unión ante dicho acontecimiento». Y, en segundo lugar, el art. 28.1 del TUE establece que «Cuando una situación internacional exija una acción operativa de la Unión, el Consejo adoptará las decisiones necesarias». A lo que añade inmediatamente que estas decisiones «fijarán los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración». Hasta el presente, sin embargo, las «acciones operativas» decididas por el Consejo han sido sólo acciones realizadas en el marco del art. 42.1 del TUE; es decir, acciones dirigidas a «garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional». No se puede decir, pues, que hayan sido actuaciones dirigidas a la defensa de la UE, en términos propios.

En segundo lugar, a ello se debe añadir –como ya hemos visto– la posibilidad de que el Consejo Europeo, por unanimidad, pueda en cualquier momento proceder a la «definición progresiva de una política común de defensa de la Unión» que conduzca, en última instancia, al establecimiento de «una defensa común» (art. 42.2 TUE); es decir, al establecimiento de una política de defensa de la UE propiamente dicha. Cosa que, hasta el presente, no se ha producido.

Y, en tercer lugar, está la cláusula de defensa mutua, prevista en el art. 42.7 del TUE, la cual establece que «Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas». Lo cual, una vez más, se entiende «sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros», que se realiza a través de la OTAN. Así, de manera explícita, el precepto prevé que «Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta».

Por otra parte –como hemos visto también–, al margen de la decisión de la UE como un todo, los Tratados permiten –no impiden– a los Estados miembros realizar sus propias políticas de dotación armamentística e, incluso, asociarse a estos efectos, lo cual es lo que se trata de fomentar. Así, el art. 42.3 par. 2 del TUE, establece que «Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares», y, en esta línea, el art. 346.1.b del TFUE establece que «todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra», si bien exige que estas medidas «no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares». Pero, yendo más allá, el TUE no sólo anima a los Estados miembros a comprometerse en la mejora progresiva de sus capacidades militares, sino que crea a estos efectos una agencia especial –la Agencia Europea de Defensa (EDA, por sus iniciales en inglés)– a la que atribuye el fomento del «desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento», la determinación de las necesidades operativas y la adopción de medidas para satisfacerlas. Se trata, en definitiva, de contribuir al refuerzo de la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y de definir una política europea de capacidades y de armamento, asistiendo en ello al Consejo (art. 42.3 par. segundo TUE).

En esta línea, el Tratado de Ámsterdam, de 1997, introdujo por primera vez la posibilidad de establecer una «cooperación reforzada» entre dos o varios Estados miembros en el campo de la defensa (art. J.7.4) y, sobre esa previsión, la reforma del Tratado de Lisboa estableció la «cooperación estructurada permanente» en el ámbito de la defensa, conocida generalmente por sus siglas en inglés, PESCO (*Permanent Structured Cooperation*) (art. 42.6 TUE). La PESCO fue desarrollada por el Protocolo (nº 10) sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea, que acompaña al TUE, y finalmente por una Decisión del Consejo, de 11 de diciembre de 2017.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Consejo de la UE (2017). Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se

El art. 2 del mencionado Protocolo nº 10 establece cinco compromisos básicos a los que se sujetan los Estados que se adhieran a la PESCO. Estos compromisos fueron desglosados y detallados de manera muy concreta en un Anexo que acompaña a la Decisión 2017/2315 del Consejo y que enumera 20 compromisos vinculantes, que son asumidos por los Estados miembros participantes en la cooperación estructurada permanente. La lista de compromisos es, por tanto, muy larga y el estrecho marco de este trabajo no permite reproducirla ni analizarla en detalle; sin embargo, me parece importante –desde el punto de vista de la actual crisis bélica y de la política de rearme que hoy fomenta la UE– destacar algunos de ellos. En este sentido, intento poner de manifiesto que algunas de las decisiones y compromisos que hoy se pretende fomentar son compromisos que ya habían sido adquiridos por la gran mayoría de los Estados miembros de la UE en el año 2017, cuando se firma la PESCO,<sup>9</sup> si bien buena parte de los mismos ha sido incumplida. De aquí que la UE se encuentre hoy en la situación de debilidad defensiva en la que se encuentra y que sea imprescindible volver sobre lo ya acordado hace ocho años. Así pues, sin ánimo de ser exhaustivo, cabe destacar los compromisos siguientes:

- aumentar periódicamente el presupuesto de defensa;
- aumentar el número de proyectos conjuntos y colaborativos de capacidades estratégicas de defensa;

---

fija la lista de los Estados miembros participantes (DO L 331, 14.12.2017). (Corrección de errores: DO L 12, 17.1.2018). Modificada en 2023 para dar entrada a Dinamarca: Consejo de la UE (2023). Decisión (PESC) 2023/1015 del Consejo de 23 de mayo de 2023 (ST/9101/2023/INIT) (DO L 136 de 24.5.2023).

<sup>9</sup> A la PESCO se unieron 25 Estados miembros de la UE: Bélgica, Bulgaria, República Checa, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Suecia. Y en 2023 se adhirió Dinamarca. Sobre la PESCO en su formación, vid. Aldecoa, F. (2018). La Cooperación Estructurada Permanente: Haciendo creíble la alianza defensiva de la Unión Europea sin perder la condición de potencia normativa y diplomática. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 34, pp. 1003-1020. Blockmans, S. y Crosson, D.M. (2021). PESCO: A force for positive integration in EU defence. *European Foreign Affairs Review*, 26, pp. 87-110. Sobre la PESCO en la situación actual, vid. Rutigliano, S. (2023). Ukraine conflict's impact on European Defence and Permanent Structured Cooperation (PESCO). *European Papers*, 8:2, pp. 765-777.

- aumentar la cuota del gasto dedicado a la investigación y a la tecnología en el ámbito de la defensa;<sup>10</sup>
- asegurar una participación intensiva del futuro Fondo Europeo de Defensa (entonces aún inexistente)<sup>11</sup> en la contratación pública multinacional;
- fomentar el uso conjunto de las capacidades existentes para optimizar los recursos disponibles y mejorar su eficacia general;
- realizar mayores esfuerzos en el ámbito de la cooperación en materia de ciberdefensa;<sup>12</sup>
- poner a disposición formaciones que puedan ser desplegadas estratégicamente de manera rápida, además del despliegue potencial de un grupo de combate de la UE,<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Poco después se publicaría la estrategia sobre investigación en defensa: European Commission (2019). Commission Decision of 19.3.2019 on the financing of the ‘*Preparatory action on Defence research*’ and the adoption of the work programme for 2019 (Brussels, 19.3.2019, C(2019) 1873 final).

<sup>11</sup> El Fondo Europeo de Defensa sería establecido cuatro años más tarde, por el Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092 (DO L 170, 12.5.2021).

<sup>12</sup> Ya en 2013 se había publicado la comunicación conjunta sobre ciberdefensa: European Commission - High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Joint Communication *Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace* (Brussels, 7.2.2013, JOIN(2013) 1 final). Y en 2014 el Consejo fijó el marco de esta política: Council of the European Union. *EU Cyber Defence Policy Framework* (Brussels, 18 November 2014, 15585/14), que fue desarrollado en 2016 por una directiva: Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2016 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión (DO L 194, 19.7.2016). En la actualidad, la política sobre ciberdefensa viene regida –desde el punto de vista estratégico– por una comunicación conjunta de 2022: European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs And Security Policy. Joint Communication *EU Policy on Cyber Defence* (Brussels, 10.11.2022, JOIN(2022) 49 final), y –desde el punto de vista jurídico– por el Reglamento (UE) 2024/2847 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2024 relativo a los requisitos horizontales de ciberseguridad para los productos con elementos digitales y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 168/2013 y el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de Ciberresiliencia) (DO L, 2024/2847, 20.11.2024).

<sup>13</sup> El concepto de «grupo de combate» (*Battlegroup*) fue establecido como una concreción de las previsiones iniciales del Consejo Europeo de Helsinki, que preveían la disposición de una fuerza de entre 50.000 y 60.000 militares, movilizables en un plazo de sesenta días, para el año 2003: *Headline Goal 2003* (HG 2003) (Consejo Europeo de Helsinki. *Conclusiones de la Presidencia*, Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999). Los

contribuyendo sustancialmente a su formación y confirmando las contribuciones prometidas con cuatro años de antelación como mínimo;<sup>14</sup>

- simplificar y normalizar el transporte militar transfronterizo en Europa para permitir un rápido despliegue de material y personal militar;<sup>15</sup>
- desarrollar la interoperabilidad de las fuerzas, poniéndose de acuerdo sobre normas técnicas y operativas comunes, y garantizando la interoperabilidad con la OTAN;
- reforzar la competitividad de la industria europea de la defensa gracias a una política industrial adecuada que evite cualquier solapamiento innecesario;<sup>16</sup> y, en fin,

---

objetivos de Helsinki, excesivamente ambiciosos, fueron drásticamente reducidos por el Consejo y ratificados por el Consejo Europeo en junio de 2004, tras la aprobación de la *Estrategia Europea de Seguridad* de diciembre de 2003. El objetivo fue entonces crear grupos de combate de unos 1.500 soldados, disponibles en el plazo de unos 10 días, desplegables para un período de entre 30 y 120 días y a una distancia de unos 6.000 km: *Headline Goal 2010* (HG 2010), o *Battle Groups 1500* (BG 1500). Vid.: Council of the European Union, *Headline Goal 2010, approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004*. Council of the European Union. *Brussels European Council 17 and 18 June 2004, Presidency Conclusions* (Brussels, 19 July 2004, 10679/2/04, REV 2, CONCL 2). Council of the European Union. *EU Battlegroup Concept* (Brussels, 14 December 2016, 11624/14 EXT 1, CSDP/PSDC 416). Boyer, Y. (2007). *The Battle Groups: Catalyst for a European Defence Policy*. European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department.

<sup>14</sup> El art. 1.b del mencionado Protocolo nº 10 establece que los Estados miembros deben estar «a más tardar en 2010, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender misiones definidas, tal como se contemplan en el artículo 43 del Tratado de la Unión Europea, en un plazo de 5 a 30 días [...] y sostenibles durante un periodo inicial de 30 días prorrogable hasta al menos 120 días».

<sup>15</sup> De manera prácticamente coetánea con la Decisión PESCO, se publicó la primera Comunicación sobre movilidad militar: European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication to the European Parliament and the Council: Improving Military Mobility in the European Union* (Brussels, 10.11.2017, JOIN(2017) 41 final). Y al año siguiente se publicaría el primer plan de acción: European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication to the European Parliament and the Council on the Action Plan on Military Mobility* (Brussels, 28.3.2018, JOIN(2018) 5 final).

<sup>16</sup> Habría que esperar hasta 2024 para que la UE formulase una estrategia completa sobre la industria europea de la defensa –la *European Defence Industrial Strategy* (EDIS)–:

- considerar como una prioridad el enfoque colaborativo europeo.

Claro que todas estas previsiones, una vez más, tenían como objetivo primordial no una preparación o capacitación de carácter militar para atender a las necesidades de la defensa de la UE, en términos propios –la defensa de su territorio, o de «sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad», como dice el art. 21.2.a del TUE–, sino para la realización de «misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional» (art. 42.1 TUE). En este sentido, el propio art. 1.b del mencionado Protocolo nº 10 establece que la capacitación y disponibilidad de estas fuerzas y unidades de combate se realizará para la conducción de las «misiones previstas» (se entiende que se refiere a las misiones previstas en el art. 43.1 del TUE: «misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos»; es decir, las antiguas tareas de Petersberg aumentadas). Y, para mayor claridad, precisa que esta capacitación y disponibilidad se realizará «en particular para atender a solicitudes de la Organización de las Naciones Unidas». Es decir, no para atender a las necesidades propias de la defensa de la UE.

Así pues, ante la imposibilidad de tener un poder de decisión propio –autónomo– en el ámbito de la defensa, y ante la inexistencia de una política operativa diseñada para su propia de defensa, a la UE

---

European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry* [EDIS] (Brussels, 5.3.2024 JOIN(2024) 10 final). Sobre la estrategia europea para la industria de la defensa, vid. Besch, S. (2024). Understanding the EU's new defense industrial strategy. *Emissary, Carnegie Endowment for International Peace*, March 8. Nones, M. (2024). The Russia-Ukraine war and implications for the European defence industry. *IAI Commentaries*, 24, 8 February, pp. 1-7.

no le queda otro remedio que acudir a sus propios Estados miembros de manera individual, para que sean ellos, a través de sus propias capacidades militares y actuando de manera cooperativa, quienes defiendan a la Unión al mismo tiempo que se defienden a sí mismos. Y, para ello –y en esto sí que la UE está plenamente capacitada– la Unión fomenta y facilita financieramente el rearme de los Estados, su cooperación y su actuación conjunta en la adquisición de medios y materiales.

### 3. *Sumisión a la OTAN*

Por otra parte, la política común de seguridad y defensa de la UE, así definida, surgió –y así se mantiene desde entonces– para ser un complemento de la acción de la OTAN; es decir, para actuar allí donde la OTAN no pueda o no quiera llegar, o para realizar tareas que la OTAN no pueda realizar. Así, efectivamente –como hemos visto en páginas anteriores–, cuando en 1954 surge la Unión Europea Occidental, como resultado del fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, su tratado fundacional estableció no sólo que la UEO trabajaría en estrecha cooperación con la OTAN, sino que sometió de manera expresa sus instituciones de gobierno a las autoridades militares de la OTAN (art. IV). Sin embargo, tras su fundación, la UEO entró en un largo período de letargo que se extendió hasta el año 1984, cuando el Consejo de Ministros de la UEO se reunió en Roma para celebrar el 30 aniversario de la fundación de la organización y decidió entonces reactivarla. La Declaración de Roma, de 24 de octubre de 1984, que puso en marcha este proceso, quiso dejar claro que la UEO no venía ni a sustituir, ni a dividir la OTAN; por el contrario, venía a fortalecerla y a actuar en su marco. Así decía:

4. Los ministros recordaron que la Alianza Atlántica, que sigue siendo el fundamento de la seguridad occidental, ha mantenido la paz en el continente durante 35 años. Esto permitió la construcción de Europa. Los Ministros están convencidos de que una mejor utilización de UEO no solo contribuiría a la seguridad de Europa Occidental, sino también a una mejora de la defensa común de todos

los países de la Alianza Atlántica y a una mayor solidaridad entre sus miembros.<sup>17</sup>

En este sentido, la UEO decidió comenzar un proceso de reflexión sobre la posibilidad de reorientar su papel defensivo para dirigirlo a la realización de operaciones de paz en otras zonas conflictivas del mundo, fuera de Europa, pero cuyos conflictos pudieran tener repercusiones para los Estados miembros, asumiendo de esta manera un papel verdaderamente subsidiario, complementario del de la OTAN. A partir de entonces, lo que se va a denominar política común de seguridad y defensa de Europa se va a configurar de manera progresiva, no verdaderamente como una política de defensa de Europa, sino más bien como una política de paz y estabilización fuera de Europa. Y el primer y más importante momento en la formulación del contenido de esta política va a ser la reunión del Consejo de Ministros de la UEO que va a tener lugar en el hotel Petersberg, cerca de Bonn, el 19 de junio de 1992. Allí se aprobó la «Declaración de Petersberg» que define las tareas a desarrollar por las fuerzas armadas de los Estados miembros, puestas bajo el mando de la UEO a estos efectos: las tareas humanitarias y de rescate, las tareas de mantenimiento de la paz y las tareas de gestión de crisis y de establecimiento de la paz por fuerzas de combate.<sup>18</sup>

La progresiva integración de la UEO en el marco de la UE aporta a esta última todo este bagaje: este peculiar concepto de la política de defensa europea y la visión de sus relaciones con la OTAN. Inicialmente, el Acta Única Europea, en 1986, decidió de manera expresa mantener fuera del ámbito comunitario a la UEO, si bien introdujo en los tratados un principio que se va a mantener hasta nuestros días: el respeto –y, por tanto, la prioridad– de las relaciones particulares de los Estados miembros con la OTAN. Así, en su art. 30.6.c el Acta Única estableció que «Las disposiciones del presente título no obstarán a la existencia de una cooperación más estrecha, en el área de la seguridad, entre determinadas Altas Partes

---

<sup>17</sup> Traducción propia del original en inglés. Western European Union. *Declaration by the WEU Foreign and Defence Ministers* (Rome, 27 October 1984).

<sup>18</sup> Véase la Declaración de Petersberg en: Western European Union. Western European Union Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, *Petersberg Declaration*.

Contratantes en el marco de la Unión Europea Occidental y de la Alianza Atlántica».

En esta misma línea, el Tratado de Maastricht, que crea la Unión Europea en 1992, decidió estrechar el marco de colaboración con la UEO, al punto de atribuirle la realización de actividades en su nombre (el art. J.4.2 le pide «que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa»), y también mantiene el principio fijado por el Acta Única de respetar las obligaciones específicas que algunos Estados miembros puedan tener, derivadas de su pertenencia a la OTAN, o que puedan adquirir, en términos bilaterales, en el marco de la UEO y de la propia OTAN (art. J.4.4 y .5). Así, la Declaración hecha por el Consejo Europeo de Maastricht, de 9-10 de diciembre de 1991, y que luego se anexaría al Tratado de la UE –que fue finalmente firmado en febrero de 1992–, establece que la UEO –sin ser integrada institucionalmente en el UE– sería el componente defensivo de la UE y, a estos efectos, debía formular la política común de defensa de la UE y llevar a la práctica las operaciones correspondientes que se derivasen de ella. Siempre, claro es, en cooperación o coordinación con la OTAN. En definitiva, pues –en los términos de la propia Declaración de Maastricht–, el objetivo era, por un lado, «ir construyendo la UEO por etapas como componente defensivo de la Unión Europea» y, por otro, «desarrollar la UEO como un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica».

El Tratado de Ámsterdam, de 1997, completa y consolida la definición de la PESC que se había hecho en Maastricht y, con ello, diseña y regula con todo detalle el papel que se atribuye a la UEO, como instrumento operativo de la UE en el campo de la defensa, al mismo tiempo que define con precisión el contenido mismo de la política de defensa de la UE (art. J.7). En este sentido, el Tratado de Ámsterdam mantiene a la UEO como un pilar autónomo, separado de las CCEE, si bien establece que «La Unión recurrirá a la UEO para que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa» (art. J.7.3), y establece cuáles son esas acciones que se incluyen en la política de defensa de la UE, que son las viejas tareas de Petersberg, que ahora quedan formalmente incluidas en el Tratado. Así, de acuerdo

con el art. J.7.2: «misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz». Añade el Tratado de Ámsterdam, sin embargo, dos previsiones nuevas que van a tener transcendencia en el futuro, sobre todo si las tomamos en cuenta desde la perspectiva de la crisis bélica actual: primero, vincula a la definición progresiva de una política de defensa común la cooperación entre sí de los Estados miembros «en el sector del armamento» (art. J.7.1, apartado tercero); y, segundo, prevé por primera vez la «cooperación reforzada» entre dos o varios Estados miembros en el campo de la defensa (art. J.7.4). Previsiones en las que la actual PESCO (*Permanent Structured Cooperation*), y la política de rearme de la UE (*ReArm Europe Plan*) –a la que me refiero en páginas siguientes– tienen un claro precedente.

Y, en lo que se refiere específicamente a la OTAN, el Tratado de Ámsterdam mantiene el viejo principio de respeto y prevalencia de «las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)», por lo que la política de defensa de la UE «será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco» (art. J.7.1).

Las previsiones de Ámsterdam fueron concretadas y desarrolladas por los Consejos Europeos de Colonia y de Helsinki. Y sus acuerdos resuenan hoy, ante la crisis bélica en Ucrania, aún con mayor fuerza. Así, Consejo Europeo de Colonia (3-4 de junio de 1999) afirmaba que el objetivo primordial era «reforzar la PESCO con el desarrollo de una política europea común de seguridad y defensa» y añadía que, para lograr este objetivo, «es preciso tener la necesaria capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares dignos de crédito y por órganos decisorios adecuados». Pero, por un lado, esta política de defensa no debía ser alternativa al papel de la OTAN; por el contrario, debía ser complementaria y dirigirse a la realización de tareas no desarrolladas por la OTAN –las tareas Peterberg–. Y, por otro lado, esa tarea defensiva debía ser desempeñada por la UEO; organización que, por otra parte, debería caminar hacia su integración plena en la UE. Así, decía el Consejo Europeo:

debemos concentrar nuestro empeño en lograr que la Unión Europea disponga de los recursos necesarios (incluidos los militares) y estructuras adecuadas para que la UE pueda decidir de forma eficaz en la gestión de crisis dentro del marco de las misiones de Petersberg. Es en este ámbito donde urge más una capacidad de acción europea. La creación de una capacidad militar de la UE para la gestión de crisis debe considerarse como una actividad enmarcada en la PESC (Título V del TUE) y como un aspecto de la definición progresiva de una política común de defensa de conformidad con el artículo 17 del TUE.

Y el Consejo Europeo de Helsinki (10-11 de diciembre de 1999) ratificó y concretó las propuestas adoptadas en Colonia. En este sentido, el Consejo Europeo de Helsinki reafirmó, una vez más, el carácter complementario o subsidiario de la política de defensa de la UE con respecto a la OTAN, estableciendo que «La OTAN sigue siendo para sus miembros la piedra angular de la defensa colectiva y seguirá desempeñando un importante papel en la gestión de crisis», si bien precisa que «La Unión Europea debería tener la capacidad de decisión autónoma, cuando la OTAN como tal no esté involucrada, para iniciar y conducir operaciones militares dirigidas por la Unión en respuesta a crisis internacionales en consonancia con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)».<sup>19</sup>

El Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001, no modifica en nada esta perspectiva. En realidad, sustituye el texto del art. 17 del TUE que había diseñado el Tratado de Ámsterdam por uno nuevo en el que se borran las referencias detalladas al papel de la UEO en el desarrollo de la política de defensa de la UE que había introducido el Tratado de Ámsterdam y se reitera el respeto de la UE a las obligaciones que algunos Estados tienen en el terreno de la defensa derivadas de su pertenencia a la OTAN (art. 17.1). Lo que sí hace, sin embargo, el Tratado de Niza es realizar una llamada a los Estados miembros para que hiciesen operativas de la manera más rápida posible las previsiones del Tratado sobre la Política Europea de Seguridad y de

---

<sup>19</sup> Consejo Europeo. Consejo Europeo de Helsinki, *Conclusiones de la Presidencia*, cit.

Defensa.<sup>20</sup> En este sentido, el Consejo Europeo de Niza añade a las *Conclusiones de la Presidencia* del Consejo Europeo un amplísimo informe de la presidencia francesa sobre la política europea común de seguridad y defensa (PECSA), de cerca de 50 páginas, en el que se hacía un detallado estudio y propuestas concretas sobre los distintos aspectos de esta política, en sus dos dimensiones, militar y civil, las relaciones con la UEO y con la OTAN, y también las estructuras orgánicas necesarias para su gestión.<sup>21</sup> Este documento puede ser considerado verdaderamente como el plano original sobre el que se va a construir y desarrollar el edificio de la política de defensa de la UE a partir de entonces y hasta nuestros días.

Finalmente, el actual Tratado de la Unión Europea, tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa, especifica con gran detalle –como hemos visto en la sección II de este trabajo– los perfiles de la política común de seguridad y defensa (PCSD). En este sentido, el nuevo TUE no introduce novedad alguna en lo que se refiere a las relaciones de la UE con la OTAN y su art. 42.2 mantiene el viejo principio de que la UE «respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)», añadiendo, por tanto, que la política de defensa de la UE «será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco [de la OTAN]». Lo que sí hace el actual TUE es suprimir la referencia que se hacía, tras la reforma de Niza, al armamento como elemento componente de una futura definición progresiva de la política de defensa común. A cambio, sin embargo, se introduce una regulación detallada de la Agencia Europea de Defensa, a la que se atribuye la función de determinar «las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa,

---

<sup>20</sup> Véase la Declaración (nº 1) relativa a la Política Europea de Seguridad y de Defensa, anexo al Tratado, en la que se viene a decir que «Con arreglo a los textos aprobados por el Consejo Europeo de Niza en relación con la Política Europea de Seguridad y de Defensa [...], el objetivo de la Unión Europea es su rápida operatividad».

<sup>21</sup> Véase Consejo Europeo. Consejo Europeo de Niza, 7-10 de diciembre de 2000, *Conclusiones de la Presidencia*, Anexo VI: *Informe de la Presidencia sobre la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*.

participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares» (art. 42.3 par. 2 TUE). Funciones todas ellas que –como veremos en la sección III de este trabajo– han sido activadas ya recientemente, de un modo u otro, en medio de la crisis bélica determinada por la guerra en Ucrania.

Por lo demás –como hemos visto ya en páginas anteriores–, el TUE incluye ahora un nuevo protocolo que regula de manera detallada la cooperación estructurada permanente establecida en su art. 42 (Protocolo nº 10), y otro en el que la UE se compromete a elaborar junto con la Unión Europea Occidental «acuerdos de cooperación más intensa entre sí» (Protocolo nº 11). Previsión, esta última, verdaderamente efímera, por cuanto la UEO quedaría disuelta –plenamente integrada en el marco de la UE– en julio de 2011.<sup>22</sup>

En fin, la guerra de Ucrania y el cambio estratégico que ésta trajo consigo no han hecho sino reafirmar el vínculo defensivo de la UE con la OTAN. En este sentido, la última Declaración Conjunta sobre la cooperación UE-OTAN, de 10 de enero de 2023,<sup>23</sup> además de reconocer que «La OTAN sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus aliados y un componente esencial de la seguridad euroatlántica», estableció con toda claridad y contundencia:

Vamos a reforzar aún más esa cooperación en los ámbitos en los que ya colaboramos, y la ampliaremos y profundizaremos para afrontar, en particular, la intensificación de la competencia geoestratégica, los asuntos relacionados con la resiliencia, la protección de las infraestructuras críticas, las tecnologías emergentes y disruptivas, el ámbito espacial y las repercusiones del cambio

<sup>22</sup> La Presidencia de la UEO estableció que «*The WEU has therefore accomplished its historical role. In this light we the States Parties to the Modified Brussels Treaty have collectively decided to terminate the Treaty, thereby effectively closing the organization [...] by the end of June 2011*». (Western European Union. Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty – Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom, Brussels, 31 March 2010).

<sup>23</sup> NATO, Joint Declaration on EU-NATO Cooperation, by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization (Brussels, 10 Jan. 2023). Texto en español en: Consejo Europeo. Declaración conjunta sobre cooperación UE-OTAN firmada el 10 de enero de 2023 (Consejo Europeo, Comunicado de prensa, 10 de enero de 2023 12:30).

climático en la seguridad, así como la manipulación de información y la injerencia por parte de agentes extranjeros.

La Declaración, sin embargo, reconoce igualmente que «una defensa europea más fuerte y más capaz [contribuye] positivamente a la seguridad mundial y transatlántica [y es] complementaria de la OTAN e interoperable con ella»; y añade, «La OTAN y la UE tienen funciones complementarias, coherentes y sinérgicas», si bien «con ánimo de plena apertura mutua y respetando la autonomía decisoria de nuestras respectivas organizaciones».

Y los tres documentos estratégicos de la UE clave en este terreno –la *Brújula Estratégica*,<sup>24</sup> la *Declaración de Versalles*<sup>25</sup> y el *Libro Blanco para la Defensa Europea*–,<sup>26</sup> a los que me refiero con detalle más adelante, reafirman efectivamente ese vínculo defensivo UE-OTAN, si bien es verdad que se aprecia una cierta evolución en la percepción de esa relación UE-OTAN que se manifiesta en ellos. Evolución que, sin duda alguna, ha sido provocada por el cambio en las circunstancias políticas y geoestratégicas que el conflicto de Ucrania ha traído consigo, sobre todo desde la llegada de Donald Trump a la presidencia de los EEUU, y que han afectado al seno de la propia OTAN. Así, mientras que la *Brújula Estratégica* mantiene la concepción tradicional de la relación, de sumisión y complementariedad,<sup>27</sup> la *Declaración de Versalles* insiste también en la idea de la complementariedad, pero subraya los «principios de inclusividad, reciprocidad y autonomía decisoria de la UE».<sup>28</sup> Y, finalmente, el *Li-*

<sup>24</sup> Consejo de la UE. *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales* (Bruselas, 21 de marzo de 2022, 7371/22).

<sup>25</sup> Consejo Europeo. Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno, Versalles, 10 y 11 de marzo de 2022, *Declaración de Versalles* (Versalles, 11 de marzo de 2022).

<sup>26</sup> Comisión Europea - Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Libro Blanco Conjunto. Preparación en materia de defensa europea 2030* (Bruselas, 19.3.2025, JOIN(2025) 120 final).

<sup>27</sup> En los términos de la *Brújula*, «Una Unión más fuerte y más capaz en el ámbito de la seguridad y la defensa contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial y complementa a la OTAN, que sigue siendo el pilar de la defensa colectiva de sus miembros». (Consejo de la UE. *Una Brújula Estratégica*, cit., p. 2).

<sup>28</sup> Decía la *Declaración*: «La relación transatlántica y la cooperación UE-OTAN, en el pleno respeto de los principios establecidos en los Tratados y los acordados por el Consejo Europeo, incluidos los principios de inclusividad, reciprocidad y autonomía decisoria

*bro Blanco para la Defensa Europea*, si bien insiste, una vez más, en considerar a la OTAN como «un pilar indispensable para el desarrollo de la dimensión de defensa y seguridad de la UE»,<sup>29</sup> pone ahora todo su énfasis en la necesidad de desarrollar una capacidad defensiva y disuasoria de la UE autónoma. Una capacidad que ha de desarrollarse con independencia de la OTAN, procurando, eso sí, la complementariedad y la interoperatividad con la Alianza, pero pensada más desde la perspectiva de la autonomía estratégica de la UE y de lo que la UE puede aportar a la OTAN, que de lo que la OTAN puede aportar a la UE. En los propios términos del *Libro Blanco*:

Tanto la OTAN como la Unión Europea han sido muy beneficiosas para nuestra seguridad. En los últimos años, hemos colaborado de forma cada vez más estrecha para responder a las amenazas a que nos enfrentamos. Pero esto no será suficiente en los próximos años. Europa tiene que hacer mucho más para volver a contar con una disuasión convincente y hacer materializar la seguridad de la que nuestra prosperidad depende. Para ello, es necesario que todos los Estados actúen con solidaridad e inviertan en nuestra defensa colectiva.<sup>30</sup>

### III. LA INCONSISTENCIA DE LAS MEDIDAS

#### 1. *El diseño de la nueva política*

Hemos visto en páginas anteriores como la así denominada «política de defensa de la UE» –la PCSD– no es en realidad una política de defensa, en términos propios –dirigida a la defensa del territorio y de la integridad política de la UE frente a posibles ataques de un tercer Estado u organización–, sino sólo una política diseñada en los Tratados para realizar labores de establecimiento y mantenimiento de la paz en zonas de conflicto, más allá de las fronteras de la UE, y para crear capacidades de gobierno post-conflicto en esas zonas.

---

de la UE, son fundamentales para nuestra seguridad general. Una Unión más fuerte y más capaz en el ámbito de la seguridad y la defensa contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial y complementa a la OTAN, que sigue siendo el pilar de la defensa colectiva de sus miembros». (*Declaración de Versalles, cit.*, p. 3).

<sup>29</sup> Comisión Europea - Alto Representante. *Libro Blanco Conjunto, cit.*, p. 23.

<sup>30</sup> Comisión Europea - Alto Representante. *Libro Blanco Conjunto, cit.*, p. 1.

En este sentido, las estrategias europeas de seguridad y defensa que se han ido diseñando a lo largo de los años, tras la creación de la UE en 1992 –la *Estrategia Europea de Seguridad*, diseñada por Javier Solana en 2003,<sup>31</sup> la *Estrategia Global*, promovida por Federica Mogherini en 2016,<sup>32</sup> y la *Brújula Estratégica*, elaborada por Josep Borrell en 2022–,<sup>33</sup> responden a esta concepción de la «defensa» y a esos objetivos. Son, en realidad, documentos pensados más desde la perspectiva de la seguridad –prevención de riesgos–, como su propia denominación indica, que desde la perspectiva de la defensa –dotación de medios materiales y humanos para responder a ataques de carácter militar, o para disuadirlos– y, aun cuando incluyen elementos que cabría caracterizar como propios de una acción militar y/o defensiva, estos suelen estar diseñados para la realización de las actividades previstas en el mencionado art. 42.1 del TUE. Es decir, son documentos que no están diseñados desde la perspectiva de la capacitación para responder a un ataque militar por un país tercero, o para disuadirlo; en otras palabras, no están previstos para la defensa de la UE en caso de guerra.

Por otra parte, y desde el punto de vista estricto de la seguridad, la UE ha aprobado también a lo largo de estos últimos años otros documentos estratégicos que atienden de manera específica a la seguridad, bien en términos generales o referidos a ámbitos determinados en los que la UE considera que existen riesgos particularmente graves para su seguridad. Así, cabe mencionar aquí la *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea*, de 2010;<sup>34</sup> la *Estrategia sobre Ciberseguridad*, de 2013;<sup>35</sup> la *Estrategia sobre Seguridad Ma-*

<sup>31</sup> Consejo de la UE. *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad* (Bruselas, 12.12.2003).

<sup>32</sup> Consejo de la UE. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea* (Bruselas, 28.6.2016).

<sup>33</sup> Consejo de la UE. *Una Brújula Estratégica cit.*

<sup>34</sup> Consejo de la UE. *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad* (Secretaría General del Consejo, marzo de 2010). Texto adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en su reunión de 25-26 de febrero de 2010, y aprobado finalmente por el Consejo Europeo de 25-26 de marzo de 2010.

<sup>35</sup> European Commission - High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication Cybersecurity Strategy of the European*

*rítima*, de 2014;<sup>36</sup> la *Estrategia para una Unión de la Seguridad*, de 2020;<sup>37</sup> la *Estrategia Europea de Seguridad Económica*, de 2023;<sup>38</sup> la *Estrategia de Preparación de la Unión Europea*, de 2025;<sup>39</sup> o la *Estrategia Europea para la Seguridad Interior*, de 2025.<sup>40</sup> El objetivo principal de estos documentos, pues, es la seguridad interior de la UE y, desde luego, no se dirigen a la «defensa» de la UE, en términos propios. Sin embargo, estos perfiles se difuminan en varios casos, dado que no siempre los riesgos frente a los que fueron diseñadas estas estrategias son exclusivamente de carácter interior a la UE, y tampoco se puede decir que los remedios propuestos frente a ellos carezcan totalmente de carácter defensivo. Sin embargo, hay en todas estas estrategias –excepto las dos últimas, aprobadas en 2025– un elemento común y ése es que, cuando se refieren a la defensa de la UE lo hacen primordialmente –como venimos diciendo– desde la perspectiva del art. 42.1 del TUE, es decir, para capacitar a la UE para realizar «misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional».

El ataque de la Federación Rusa a Ucrania, sin embargo, provocó un cambio radical de paradigma: la política de defensa de la UE ha dejado de tener como objetivo llevar la paz a otras zonas del mundo e intenta dirigirse ahora a capacitar a la UE para su propia defensa frente al ataque de un tercer país, cualquiera que éste

---

*Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace* (Brussels, 7.2.2013, JOIN(2013) 1 final). La Estrategia sería modificada y actualiza con posterioridad.

<sup>36</sup> Comisión Europea - Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Comunicación Conjunta Un ámbito marítimo mundial abierto y seguro: Elementos para una estrategia de seguridad marítima de la Unión Europea* (Bruselas, 6.3.2014, JOIN(2014) 9 final).

<sup>37</sup> Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad* (Bruselas, 24.7.2020, COM(2020) 605 final).

<sup>38</sup> Comisión Europea - Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Comunicación Conjunta Estrategia Europea de Seguridad Económica* (Bruselas, 20.6.2023, JOIN(2023) 20 final).

<sup>39</sup> European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication Preparedness Union Strategy* (Brussels, 26.3.2025, JOIN(2025) 130 final). No existe aún traducción oficial al español.

<sup>40</sup> Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión ProtectEU: una Estrategia Europea para la Seguridad Interior* (Estrasburgo, 1.4.2025, COM(2025) 148 final), que reemplaza a la *Estrategia de Seguridad* de 2010.

podiera ser. Y es que, en este momento, el ataque de la Federación Rusa es ya un hecho, no una remota amenaza, y se dirige contra un Estado que es candidato a ser miembro de la UE y, además, amenaza también con extenderse a otros Estados limítrofes miembros de la Unión.

La reorientación estratégica de la UE que se pretende realizar la denominó la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en términos un tanto grandilocuentes, «Unión Europea de la Defensa» (*European Defence Union*), en su discurso sobre el estado de la Unión ante el Parlamento Europeo, en septiembre de 2021.<sup>41</sup> Pero, en su visión del momento –apenas cuatro meses antes del ataque ruso a Ucrania–, para la presidenta de la Comisión el problema de la defensa europea no era tanto la falta de medios humanos o materiales, como la falta de voluntad política para utilizarlos de una manera conjunta, coordinada. En los términos de la propia presidenta:

Podemos contar con los efectivos más avanzados del mundo, pero ¿de qué sirven si jamás nos preparamos para emplearlos? La razón de esta inacción hay que buscarla no en la falta de capacidad, sino en la carencia de voluntad política a la hora de recurrir a nuestros efectivos.

Los hechos que vinieron después provocaron –como veremos en las páginas que siguen– la realización de un esfuerzo extraordinario para reforzar la capacidad defensiva de la UE; sin embargo, la carencia de voluntad –o de capacidad política– para utilizar esos medios de una manera coordinada y coherente, bajo una dirección única, sigue siendo el factor dominante.

A partir de este momento, pues, tres son los documentos de carácter estratégico que van a marcar las líneas de actuación de la UE

---

<sup>41</sup> von der Leyen, U. (2021). *2021 State of the Union Address. Strengthening the Soul of Our Union*. Speech at the European Parliament, Strasbourg, 15 September 2021. Sobre el cambio de paradigma de la UE y el surgir la «Unión Europea de la Defensa», vid. Moser, C. (2024). On the way to a European Defence Union. *Verfassungs Blog*, 10/29. Scazzieri, L. (2025). Towards an EU ‘defence union’? *Centre for European Reform – Insight*, January, pp. 1-14. Taylor, P. et al. (2025). Quick march! Ten steps for a European defence surge. *European Policy Centre Policy Brief*, 10 January, pp. 1-7.

en el terreno de la defensa: la *Brújula Estratégica*,<sup>42</sup> la *Declaración de Versalles*<sup>43</sup> y el *Libro Blanco para la Defensa de Europa*.<sup>44</sup>

### 1.1. La Brújula Estratégica

El primer documento estratégico publicado tras el estallido del conflicto de Ucrania fue la *Brújula Estratégica*.<sup>45</sup> Si embargo, este documento había sido elaborado ya con anterioridad al conflicto, si bien su aprobación final la hizo el Consejo, en marzo de 2022,<sup>46</sup> sin que se introdujese en el mismo cambio sustancial alguno provocado por la nueva situación. En este sentido, se podría decir que la *Brújula Estratégica* no es un buen documento; no es lo que la UE verdaderamente necesitaba en el momento de su formulación. Y no lo es principalmente por dos motivos: primero, porque nació ya viejo, y, segundo, porque adolece de la misma confusión conceptual sobre lo que es –ha de ser– la política de defensa de la UE. En el primer sentido, la *Brújula Estratégica* nació ya vieja por cuanto no previó la guerra de Ucrania y, tras el estallido del conflicto, no se quiso retirarla ni introducir ningún cambio sustancial en la misma que la adecuase mejor a las exigencias de la nueva situación.<sup>47</sup> Y, además, se puede decir también que nació vieja porque el retraso en su aprobación hizo que los plazos para la realización de algunas de sus propuestas caducasen ya el mismo año de su publicación. Y, en el segundo sentido, la *Brújula* –en línea con las previsiones del TUE– mezcla propuestas dirigidas a la realización de una política de defensa pensada para la

---

<sup>42</sup> Consejo de la UE. *Una Brújula Estratégica*, cit.

<sup>43</sup> Consejo Europeo. *Declaración de Versalles*, cit.

<sup>44</sup> Comisión Europea - Alto Representante. *Libro Blanco Conjunto*, cit.

<sup>45</sup> Consejo de la UE. *Una Brújula Estratégica*, cit.

<sup>46</sup> El primer texto de la *Brújula Estratégica* fue presentado por Josep Borrell al COREPER el 8 de noviembre de 2021 y sería aprobada por el Consejo el 21 de marzo de 2022. Finalmente, el documento sería ratificado por el Consejo Europeo unos días después, el 25 de marzo de 2022.

<sup>47</sup> Como establece el propio Parlamento Europeo en su crítica, «la Brújula Estratégica se elaboró y negoció principalmente antes del 24 de febrero de 2022 [...] es una estrategia muy amplia que ofrece pocas orientaciones con respecto a la urgente necesidad de estar preparados en materia de defensa y proporcionar capacidades de disuasión y defensa como preparación para las contingencias militares más urgentes» (Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2025, sobre el Libro Blanco sobre el futuro de la defensa europea (2025/2565(RSP)).

realización de las tareas previstas en el art. 42.1 del TUE —«gestión de crisis»—, con propuestas que son propias de una política de defensa de la UE, en términos estrictos.<sup>48</sup>

Así, la *Brújula Estratégica* preveía, entre otras cosas: crear una Capacidad de Despliegue Rápido de la UE (*EU Rapid Deployment Capacity*) de hasta 5.000 militares para actuar en diferentes tipos de crisis; reforzar la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (*Military Planning and Conduct Capability*) para que estuviese plenamente operativa para 2025; establecer un nuevo Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD (*Civilian CSDP Compact*), para aumentar la eficacia de las misiones civiles, que debería estar operativo en 2023; reforzar la coordinación y apoyo mutuo entre las misiones civiles y militares de la PCSD antes del final de 2022; y, en fin, integrar los derechos humanos y la perspectiva de género en todas las acciones civiles y militares de la PCSD. Todo lo cual es —con toda evidencia— contenido sustantivo propio de la política de «gestión de crisis» diseñada por el art. 42.1 del TUE.

Sin embargo, en otros ámbitos de actuación de la *Brújula Estratégica* —«asegurar», «invertir», «asociar», en sus propios términos— la *Brújula* sí se introduce de lleno en el terreno de lo que sería una política de defensa de la UE en términos propios; una política, o, mejor dicho, un conjunto de actuaciones que, paradójicamente, no tienen hoy anclaje en las previsiones formales de los Tratados. En este sentido, por ejemplo, pueden ser mencionadas aquí las propuestas incluidas en el epígrafe de la *Brújula* «asegurar», tales como desarrollar un conjunto de instrumentos y equipos de respuesta contra las amenazas híbridas, la manipulación de información y la injerencia por parte de agentes extranjeros (el *EU Hybrid Toolbox*), para 2022; reforzar la Capacidad Única de Análisis de Inteligencia antes de 2025 (*Single Intelligence Analysis Capacity*); reforzar la *EU Cyber Defence*, con la *Joint Cyber Unit* y la formulación de una nueva *European Cyber Resilience Act*; elaborar una Estrategia Espacial (*EU Space Strategy*) para finales de 2023; actualizar la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE, desarrollando, para 2025, el mecanismo de *Common Information Sharing Environment and Maritime Surveillance*

---

<sup>48</sup> Para un análisis crítico detallado de la *Brújula Estratégica*, vid. Bar Cendón, A. (2023). La política de defensa de la UE, *cit.*

(MARSUR); y, en fin, reforzar la capacidad de las fuerzas armadas para operar en situaciones de emergencia climática. También son actuaciones propias del ámbito de la defensa de la UE las propuestas incluidas en el epígrafe «invertir», como, por ejemplo, incrementar y optimizar el gasto en defensa; fomentar la participación de los Estados en proyectos colaborativos de desarrollo de capacidades de nueva generación y en elementos de apoyo estratégico; o, en fin, impulsar la innovación tecnológica en el ámbito de la defensa, reduciendo las dependencias tecnológicas e industriales, y creando para 2022 un *Defence Innovation Hub* dentro de la Agencia Europea de Defensa. Y, desde luego, también son actuaciones claramente vinculadas a la defensa las previstas bajo el epígrafe de la *Brújula* denominado «asociar», como, por ejemplo, utilizar todas las posibilidades que ofrece el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para formar y equipar a los socios para la defensa.

En definitiva, pues, como se deriva de algunas de las fechas mencionadas, buena parte de los plazos de realización previstos en la *Brújula Estratégica* habían sido sobrepasados ya en el momento de su publicación, o lo serían muy poco después. Si embargo, es igualmente cierto que buena parte de las propuestas de la *Brújula* eran positivas e iban en la buena dirección de reforzar la capacidad defensiva de la UE, y, en esta línea, varias de ellas han sido ya llevadas a la práctica, como veremos en las páginas que siguen.<sup>49</sup> Pero su realización ha venido –viene– condicionada por su inconsistencia, por su falta de anclaje en una inexistente política de defensa de la UE en los Tratados, en términos propios, y –por el mismo motivo–, por la resistencia de algunos Estados miembros a cooperar en este terreno o, al menos, a hacerlo de esa manera.

## 1.2. La Declaración de Versalles

Pero sería la *Declaración de Versalles*, aprobada por el Consejo Europeo informal de 10-11 de marzo de 2022, la que adoptase las

---

<sup>49</sup> El informe de desarrollo de la *Brújula* da detalle de los ámbitos de la misma que han sido realizados desde su aprobación. Vid. Council of the EU. *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence. Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council*. March 2024.

líneas estratégicas a seguir a partir de la nueva situación que creaba la guerra de Ucrania.<sup>50</sup> La declaración comenzaba por afirmar que, efectivamente, «La guerra de agresión rusa constituye un vuelco descomunal en la historia europea», lo que obligaba a la UE a hacer un esfuerzo para estar «a la altura de sus responsabilidades en esta nueva realidad, protegiendo a nuestros ciudadanos, nuestros valores, nuestras democracias y el modelo europeo». En este sentido, el Consejo Europeo definió tres líneas de acción: «a) el refuerzo de nuestras capacidades de defensa, b) la reducción de nuestra dependencia energética, y c) el desarrollo de una base económica más sólida». En la primera de ellas –que es la que aquí más interesa–, el Consejo Europeo decidió que la UE debería asumir una mayor responsabilidad en su propia seguridad, aumentando su capacidad para actuar de manera autónoma en el ámbito de la defensa. Sin embargo, el Consejo Europeo no deja de reconocer que la cooperación UE-OTAN es fundamental para la seguridad de la UE y, para disipar cualquier atisbo de duda a este respecto, afirma que «Una Unión más fuerte y más capaz en el ámbito de la seguridad y la defensa contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial y complementa a la OTAN, que sigue siendo el pilar de la defensa colectiva de sus miembros». No hay aquí, pues, cambio alguno con respecto a los planteamientos tradicionales de la UE que ya hemos analizado en páginas anteriores de este trabajo.

Por lo demás, en el terreno concreto de la defensa, la *Declaración de Versalles* propone cuatro líneas básicas de actuación: a) Invertir más y mejor «en capacidades de defensa y tecnologías innovadoras». Lo que supone: «aumentar sustancialmente el gasto en defensa»; estimular las «inversiones colaborativas de los Estados miembros en proyectos conjuntos y la adquisición conjunta de capacidades de defensa»; invertir más en «elementos de apoyo estratégicos como la ciberseguridad y la conectividad espacial»; fomentar las «sinergias entre la investigación y la innovación civiles, de defensa y espaciales e invertir en tecnologías críticas y emergentes y en innovación para la seguridad y la defensa»; «reforzar y desarrollar nuestra industria de defensa, incluidas las pymes». b) Prepararse mejor para los retos de rápida aparición. Lo que supone: reforzar «nuestra ciberresiliencia,

---

<sup>50</sup> Consejo Europeo. *Declaración de Versalles*, cit.

protegiendo nuestras infraestructuras –en particular nuestras infraestructuras críticas–» y luchar contra la desinformación; mejorar la «seguridad y defensa de las industrias y actividades espaciales»; y «mejorar la movilidad militar en toda la UE». *c)* Realizar, en coordinación con la Agencia Europea de Defensa, un análisis de los déficits de inversión en materia de defensa y proponer las medidas necesarias para «reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea». *d)* Apoyar a los socios de la UE «mediante todos los instrumentos disponibles», incluyendo «hacer un mayor uso del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz». Y *e)* desarrollar la Brújula Estratégica (que no había sido hecho pública aún en aquel momento).

### 1.3. El Libro Blanco para la Defensa Europea

El paso siguiente en esta línea de diseño de la nueva política de defensa de la UE fue el *Libro Blanco para la Defensa de Europa*.<sup>51</sup> Pero, el *Libro Blanco* no es un documento aislado, sino que forma parte de un paquete de medidas que la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, propuso al Consejo Europeo el 4 de marzo de 2025, justo dos días antes de que éste celebrase su importante reunión del 6 de marzo. Reunión en la que los líderes europeos hicieron un trascendental pronunciamiento por el rearme y la autonomía defensiva de la UE y, en este sentido, decidieron aumentar considerablemente el gasto en defensa, tanto en el ámbito nacional como en el ámbito europeo. Von der Leyen hizo su propuesta mediante una carta dirigida a los líderes europeos<sup>52</sup> y en una

<sup>51</sup> En realidad, su título oficial en español es: Comisión Europea - Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Libro Blanco Conjunto. Preparación en materia de defensa europea 2030* (Bruselas, 19.3.2025, JOIN(2025) 120 final). Vid. una crítica temprana del *Libro Blanco* y del *Plan ReArmar Europa/Preparación 2030* en Vecchio, A. (2025). The White Paper within the institutional constraints. *Verfassungs Blog*, 3/28. Santopinto, F. (2025). The ReArm Europe Plan: Squaring the circle between integration and national sovereignty. *Institute for International and Strategic Affairs (IRIS) Analyses*, 12 March. Transatlantic Task Force (2025). European Defence Readiness 2030: A new blueprint for strategic autonomy. *Beyond the Horizon ISSG*, 16 March, pp. 1-22.

<sup>52</sup> von der Leyen, U. Letter by President von der Leyen to the members of the European Council on defence (Brussels, 4 March 2025).

presentación pública ante la prensa,<sup>53</sup> en las que esbozaba un plan que recibiría finalmente el pleno respaldo del Consejo Europeo. El plan se compone fundamentalmente de dos columnas: por un lado, el plan *ReArm Europe - Preparación 2030*, que prevé un amplio abanico de medidas de carácter financiero para fortalecer las capacidades defensivas europeas, que fueron propuestas de manera expresa al Consejo Europeo –medidas de las que me ocupó en las páginas que siguen–; y, por otro lado, la publicación de un *Libro Blanco* sobre la defensa europea –que no fue presentado, sino sólo anunciado ante el Consejo Europeo–, en el que se realizaría un análisis de la situación y se identificarían los ámbitos y las necesidades de la defensa de Europa a las que habría de atender ese esfuerzo de inversión financiera, es decir, el plan *ReArm Europe*.<sup>54</sup>

El *Libro Blanco* sobre la defensa de Europa, pues, pretende ser la guía orientadora, o el marco estratégico que encauce el extraordinario esfuerzo financiero que la UE pretende realizar a través del plan *ReArmar Europa*. Se produce aquí precisamente una gran paradoja, pues el plan de la Comisión, que fue asumido y confirmado por el Consejo Europeo, define con gran precisión las medidas financieras a adoptar para conseguir ese necesario rearme de Europa, pero lo hace antes de que el *Libro Blanco*, que define las líneas estratégicas y los objetivos a conseguir mediante esa financiación extraordinaria, fuese publicado. Es como si –utilizando un lenguaje común– se hubiese puesto el carro delante de los bueyes. Eso obligó al *Libro Blanco* a recoger y reproducir en sus páginas el contenido de las medidas financieras propuestas por la Comisión el 4 de marzo de 2025 y confirmadas por el Consejo Europeo dos días después; lo que hace en su capítulo 7: «Disparar el gasto en defensa».

---

<sup>53</sup> von der Leyen, U. Press statement by President von der Leyen on the defence package (Brussels, 4 March 2025).

<sup>54</sup> España e Italia se opusieron a la utilización de los términos «rearmar Europa», por entender que eso provocaría rechazo en un amplio sector de la opinión pública y porque supone un concepto reduccionista de la defensa, que abarca también otros aspectos más allá del armamento. Esto hizo que, finalmente, los términos «rearmar Europa» no figurasen en el título del *Libro Blanco*, pero sí en el título general del plan, que sigue denominándose «*ReArm Europe*», si bien con el añadido de «*Readiness 2030*», es decir: «*ReArm Europe/Readiness 2030*». Liboreiro, J. (2025). Brussels rebrands 'Rearm Europe' plan after backlash from leaders of Italy and Spain. *Euronews*, 21.3.2025.

El *Libro Blanco* –como documento de estrategia que es, más que un mero documento para el debate– comienza haciendo una descripción de la grave situación en la que se encuentra la UE en el presente, gravemente amenazada en su seguridad, al mismo tiempo que enormemente debilitada por largos años de falta de atención a su propia defensa. En este sentido, el *Libro Blanco* –además de otras amenazas– menciona expresamente a Rusia, a la que considera una «amenaza fundamental a la seguridad europea», y a China, a la que, si bien considera «un socio comercial clave para la UE», la concibe igualmente como un «desafío sistémico» para la UE, por motivos estratégicos y comerciales.<sup>55</sup> En sustancia, pues,<sup>56</sup> el contenido del *Libro Blanco* define las graves deficiencias existentes en lo que se denomina «capacidades críticas» para su defensa, que han de ser necesariamente atendidas; subraya la necesidad de reforzar el apoyo militar a Ucrania; resalta la necesidad de una industria europea de la defensa potente e innovadora; pone de manifiesto la relevancia y la necesidad del refuerzo de las asociaciones con los aliados tradicionales –la OTAN, los EEUU, el Reino Unido–, pero también la necesidad de extender esa asociación o colaboración con otros Estados, como Noruega, Canadá, los países candidatos a la adhesión a la UE e, incluso, Estados de regiones lejanas, como el Indopacífico –Japón, Corea, Australia, Nueva Zelanda y la India–; y, en fin, propone incrementar de manera exponencial el gasto en defensa.

De todas las medidas previstas en el *Libro Blanco*, dos son los bloques que tienen mayor interés, desde el punto de vista de este trabajo: en primer lugar, la definición de las capacidades críticas necesitadas de atención para la construcción de una sólida defensa europea; y, en segundo lugar, las medidas financieras a adoptar para abastecer esas capacidades críticas deficitarias.

### 1.3.a. Déficits críticos de capacidad

El *Libro Blanco* enumera siete categorías o ámbitos prioritarios de capacidad necesitados de atención urgente para la construcción de una defensa europea sólida: 1) La defensa aérea y antimisiles, lo

---

<sup>55</sup> Comisión Europea - Alto Representante. *Libro Blanco Conjunto*, cit., pp. 3-4.

<sup>56</sup> Se trata aquí sólo de destacar lo que, en mi opinión, son los contenidos más significativos del *Libro Blanco*, no de hacer un resumen detallado de su contenido.

que incluye misiles de crucero, misiles balísticos e hipersónicos, aeronaves tripuladas y sistemas de aeronaves no tripuladas. 2) Los sistemas de artillería avanzados de dirección de tiro, para llevar a cabo ataques de largo alcance. 3) La munición, misiles y componentes, para mantener las reservas al día. 4) Los drones y sistemas antidrones. 5) La movilidad militar, resaltando la necesidad de una red de corredores terrestres, aeropuertos, puertos marítimos y servicios auxiliares que facilite el transporte fácil y rápido de tropas y equipo militar dentro de la UE y de sus países socios. 6) La guerra con inteligencia artificial, cuántica, ciberguerra y guerra electrónica. Y 7) los elementos de apoyo estratégico y de protección de infraestructuras críticas, lo que incluye el transporte aéreo estratégico, la navegación marítima, la comunicación segura y las infraestructuras militares de suministro de combustible.<sup>57</sup>

### 1.3.b. Medidas para incrementar el gasto en defensa

En este aspecto, el *Libro Blanco* recoge en sustancia lo establecido por el *Plan ReArmar Europa* de la Comisión, que establece cinco pilares para la articulación del nuevo gasto reforzado en defensa. De algunas de las medidas aquí incluidas me ocupo con más detalle en la siguiente sección de este trabajo, como instrumentos para la realización de la nueva política de la defensa europea, por lo que baste aquí con mencionarlas sólo de manera sencilla. Así, los cinco pilares a los que se refiere el *Libro Blanco* son los siguientes:

1) *Un nuevo instrumento financiero para respaldar las inversiones en defensa de los Estados miembros.* El *Libro Blanco* se refiere de manera específica al Instrumento de Acción por la Seguridad de Europa, conocido por sus siglas en inglés, SAFE (*Security and Action for Europe*). Este instrumento –sobre el que volveremos con detalle más adelante–, es la columna vertebral del nuevo plan de financiación

---

<sup>57</sup> Estos ámbitos son aquí expuestos de una manera resumida. Sobre esta cuestión, ya en mayo de 2022, la Comisión y el Alto Representante habían presentado una Comunicación conjunta sobre los déficits financieros, industriales y de capacidades en materia de defensa, señalando el camino que se debería seguir para superarlos. (Comisión Europea - Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Comunicación Conjunta Sobre el análisis de los déficits de inversión en materia de defensa y el camino a seguir*, Bruselas, 18.5.2022, JOIN(2022) 24 final).

para el rearme de la UE y ha sido recientemente regulado por el Reglamento (UE) 2025/1106 del Consejo de 27 de mayo de 2025,<sup>58</sup> por lo que es una de las pocas medidas previstas que se encuentra ya en vigor.

2) *La activación coordinada de la cláusula de salvaguardia nacional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.* En realidad, lo que se propone aquí es que los Estados, previa autorización del Consejo, puedan desviarse de su senda de gasto neto y superar el límite establecido, para poder aumentar su gasto en defensa. Esto –como veremos más adelante– sería propuesto por una comunicación de la Comisión, de 19 de marzo de 2025,<sup>59</sup> en la que se recomienda a los Estados acogerse a esta vía para incrementar su gasto en defensa.

3) *Una mayor flexibilidad de los instrumentos existentes de la UE para permitir aumentar el gasto en defensa.* Se trata aquí de que los Estados puedan redirigir cantidades previstas para inversión en las políticas de cohesión hacia la financiación de gastos en materia de defensa, utilizando para la ello la posibilidad que permite la revisión de mitad de período –*mid-term review*–,<sup>60</sup> del período 2021-2027, de las previsiones realizadas para este tipo de gastos. Esto ha sido objeto de una Comunicación de la Comisión<sup>61</sup> y de un proyecto de Reglamento aún pendiente de aprobación,<sup>62</sup> pero de todo ello nos ocupamos de nuevo más adelante.

4) *Aportaciones del Banco Europeo de Inversiones.* Se trata de que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) utilice su potencial financiero para contribuir a la financiación de la defensa europea,

---

<sup>58</sup> Reglamento (UE) 2025/1106 del Consejo de 27 de mayo de 2025, por el que se crea el instrumento «Acción por la Seguridad de Europa (SAFE) mediante el Refuerzo de la Industria Europea de Defensa» (DO L, 28.5.2025).

<sup>59</sup> European Commission. Communication from the Commission *Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact* (Brussels, 19.3.2025, C(2025) 2000 final).

<sup>60</sup> El traductor oficial al español traduce inadecuadamente «*mid-term review*» por «revisión intermedia», que tiene en español un significado diferente.

<sup>61</sup> European Commission. Communication from the Commission *A modernised Cohesion policy: The mid-term review* (Strasbourg, 1.4.2025 COM(2025) 163 final).

<sup>62</sup> European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2021/1058 and (EU) 2021/1056 as regards specific measures to address strategic challenges in the context of the mid-term review (Strasbourg, 1.4.2025, COM(2025) 123 final, 2025/0084 (COD)). No hay aún texto disponible en español.

haciendo las modificaciones que sean necesarias en sus normas y prioridades de financiación. En realidad, ya en 2022 –antes de la publicación del *Libro Blanco*–, y tras la invasión rusa de Ucrania, el BEI había puesto en marcha la Iniciativa Estratégica Europea de Seguridad (*Strategic European Security Initiative*, SESI), comprometiéndose a financiar hasta 6.000 millones de euros para proyectos de investigación de doble uso, en infraestructuras de seguridad civil e iniciativas tecnológicas avanzadas. Y en junio de 2023, el BEI decidió aumentar la financiación en seguridad y defensa a 8.000 millones de euros hasta 2027, aunque excluyendo la financiación en armas, municiones e infraestructuras militares y policiales esenciales. En enero de 2024, la Comisión y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) pusieron en marcha el instrumento *Defence Equity Facility* (DEF), dotado con 175 millones de euros, en el marco del programa general de innovación en materia de defensa de la UE (*EU Defence Innovation Scheme*, EUDIS), para apoyar a las pymes y a las empresas medianas en el desarrollo de tecnologías innovadoras de defensa de doble uso, con una inversión total prevista de 500 millones de euros. El 30 de enero de 2025, los líderes de diecinueve Estados –entre los que se encontraba España– solicitaron al BEI que revisase sus normas en materia de préstamos, pidiéndole, en concreto, *a)* una reevaluación de la lista de actividades excluidas de financiación por el BEI; *b)* aumentar el volumen de financiación disponible para el ámbito de la seguridad y la defensa; y *c)* evaluar la posibilidad de emisión de deuda pública –bonos– destinada a financiar proyectos de seguridad y defensa.<sup>63</sup> Atendiendo a esta solicitud, en mayo de 2024, el BEI aprobó una línea de financiación de 4.500 millones de euros que incluía a la industria de la seguridad y la defensa<sup>64</sup> y, finalmente, el 21 de marzo de 2025, el BEI acordó ampliar los criterios de elegibilidad

---

<sup>63</sup> Letter by 19 EU leaders to the president of the European Council, António Costa, the president of the Council, Donald Tusk, and the president of the European Investment Bank, Nadia Calviño (30th January 2025). En su carta, los líderes europeos –entre otras cosas– decían: «*The profoundly changed European security environment, which affects all member states in various ways, requires strengthening the EU's defence technological and industrial base. Here, we also need the EIB to play a stronger role in order to address the EU's urgent investment needs*».

<sup>64</sup> European Investment Bank. EIB Board of Directors steps up support for Europe's security and defence industry and approves €4.5 billion in other financing, 8 May 2024.

para la financiación de la industria y las infraestructuras europeas de seguridad y defensa y, en esta línea, acordó también convertir la Iniciativa Estratégica Europea de Seguridad en un objetivo de política pública transversal y permanente, para complementar los objetivos estratégicos ya existentes.<sup>65</sup> Sin embargo, si bien la financiación del BEI cubre ahora gastos para equipamiento militar, infraestructuras, servicios y tecnologías de este carácter, sigue excluyendo la financiación de medios letales, como armas y munición.

5) *Movilización del capital privado*. El *Libro Blanco* es consciente –y lo reconoce– de que la inversión pública en defensa no es suficiente para alcanzar el nivel de rearme buscado, por lo que es necesario incrementar el volumen de la financiación privada, dirigida primordialmente a las pymes y las empresas de mediana capitalización. En este sentido, el *Libro Blanco* propone movilizar la Unión del Ahorro y la Inversión (*Savings and Investments Union*) para que ayude a canalizar una mayor inversión privada hacia el sector de la defensa. Esta es la propuesta que hace la Comisión Europea en su Comunicación de 19 de marzo de 2025.<sup>66</sup>

En definitiva, el *Libro Blanco* pretende establecer un marco estratégico para el plan *ReArmar Europa* y, por tanto, para guiar el fuerte aumento de la inversión en defensa pretendido por la UE. En este sentido –como hemos visto–, define los déficits críticos de la UE en este terreno, establece las medidas necesarias para cubrir esos déficits y desarrollar una base industrial de defensa potente y competitiva, promocionando las inversiones colaborativas entre los Estados, desde la fase de investigación y desarrollo de sistemas complejos, hasta su adquisición y comercialización. Y, desde luego, el *Libro Blanco* trata de apoyar a Ucrania, contribuyendo a su defensa no sólo mediante la ayuda material y financiera, sino incluyéndola también en este esfuerzo de desarrollo colaborativo de la industria y la investigación en materia de defensa.

---

<sup>65</sup> European Investment Bank. EIB steps up financing for European security and defence and critical raw materials, 21 March 2025.

<sup>66</sup> European Commission. Communication from the Commission, *Savings and Investments Union: A Strategy to Foster Citizens' Wealth and Economic Competitiveness in the EU* (Brussels, 19.3.2025, COM(2025) 124 final).

## 2. *Los instrumentos*

El cambio radical de estrategia de la UE en materia de seguridad y defensa que ha provocado la invasión rusa de Ucrania se ha manifestado, no sólo en los documentos estratégicos que hemos analizado en la sección anterior de este trabajo –la *Brújula Estratégica*, la *Declaración de Versalles* y el *Libro Blanco para la Defensa Europea*–, sino también en los instrumentos jurídicos y políticos concretos –mayoritariamente Comunicaciones de la Comisión y Reglamentos– que han sido aprobados o propuestos a partir de entonces, todos ellos con importantes repercusiones económicas. En todo caso, se debe resaltar aquí que la reacción de la UE al ataque ruso fue inmediata y contundente.

Sin embargo, cabe distinguir dos fases que diferencian a los instrumentos aprobados por la UE en cada uno de esos dos momentos: 1) el período inicial, que cubre la etapa febrero de 2022 a enero de 2025, es decir, desde el inicio del ataque ruso a Ucrania hasta la llegada de Donald Trump a la presidencia de los EEUU –incluyendo la plena entrada en ejercicio de la segunda Comisión von der Leyen, nombrada en noviembre de 2024–; y 2) el período actual, que se inicia en enero de 2025, con la presidencia de Donald Trump y la entrada en ejercicio de la nueva Comisión von der Leyen, y continúa en el presente.

### 2.1. La fase inicial: 2022-2025

La fase inicial viene caracterizada por la urgencia y la innovación. La invasión rusa de Ucrania provocó la necesidad de asistir con toda urgencia a Ucrania y ayudarle a resistir y contrarrestar el ataque de las fuerzas rusas. Estamos en un momento en el que las deficiencias defensivas de la UE se pusieron en evidencia con toda crudeza: la UE carecía de una política de defensa, en términos propios, sus recursos defensivos –munición, material defensivo, capacidad de producción industrial, etc.– eran cortos, y la inversión financiera y la innovación en este terreno eran muy escasas, y la dependencia del exterior muy grande. La UE no sólo no podía ayudar a Ucrania con toda la asistencia necesaria y durante mucho tiempo, sino que carecía de la capacidad defensiva y disuasoria suficiente como para asegurar

que ella misma no sería atacada por la Federación Rusa. Había, pues, que cubrir todos esos déficits y atender a estas necesidades urgentes, y a ello fueron dirigidos primordialmente los instrumentos que componen la política defensiva de la UE durante ese período.

Dejando aquí a un lado las numerosas medidas de sanción a importantes dirigentes políticos y económicos, y a empresas de Rusia y de Bielorusia, impuestas por la UE en aplicación del art. 215 del TFUE —«medidas restrictivas»—, es de resaltar que apenas cuatro días después de la invasión, el Consejo de la UE adoptaba ya dos importantes decisiones que suponían, además, un cambio radical en la política de asistencia a terceros países realizada por la UE hasta ese momento. Así, en su reunión del 28 de febrero de 2022, el Consejo decidió suministrar a las fuerzas ucranianas, con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, no sólo ayuda material y económica,<sup>67</sup> sino también armamento y equipos militares «diseñados para producir efectos letales»,<sup>68</sup> lo cual se hacía por primera vez en la historia de la UE. Y poco después, en octubre del mismo año, el Consejo aprobó la creación y el despliegue de una Misión de Asistencia Militar a Ucrania (EUMAM Ucrania), con el objetivo de contribuir a mejorar la capacidad militar de las fuerzas armadas ucranianas. Lo peculiar de esta Misión es que, si bien se organizó bajo el concepto de «gestión de crisis», de acuerdo con las previsiones de los artículos 42 y 43 del TUE —que hemos analizado en páginas anteriores—, su realización no se hizo «fuera de la Unión», como exige el art. 42.1 TUE, sino que las acciones concretas de entrenamiento se debían llevar a cabo en el territorio de los Estados miembros de la UE que se prestaron a colaborar en esta Misión. Y, desde luego, como establece el preámbulo de la propia Decisión del Consejo, los gastos operativos de esta

---

<sup>67</sup> Consejo de la UE. Decisión (PESC) 2022/339 del Consejo de 28 de febrero de 2022 sobre una medida de asistencia con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las Fuerzas Armadas ucranianas (DO L 61, 28.2.2022). Sobre la virtualidad de Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para este tipo de ayudas, vid. Fabrini, F. (2023). Funding the war in Ukraine: The European Peace Facility, the macro financial assistance instrument and the slow rise of an EU fiscal capacity. *Politics and Governance*, 11:4, pp. 52-61.

<sup>68</sup> Consejo de la UE. Decisión (PESC) 2022/338 del Consejo de 28 de febrero de 2022 relativa a una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para el suministro a las fuerzas armadas ucranianas de equipos y plataformas militares diseñados para producir efectos letales (DO L 60, 28.2.2022).

Misión debían correr a cargo de los Estados miembros participantes en la misma, tal y como establece el artículo 41.2 TUE y la Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo.<sup>69</sup> Finalmente, todo ello –incluida la ingente ayuda financiera aportada a Ucrania para su reconstrucción y modernización, más allá de las cuestiones puramente militares y defensivas– fue reunido y regulado en un instrumento único temporal, para el periodo 2024-2027: el Mecanismo para Ucrania.<sup>70</sup> Por otra parte, es necesario recordar aquí que el Consejo Europeo decidió también conceder a Ucrania el estatuto de país candidato, el 23 de junio de 2022.<sup>71</sup>

Pero la extensión de la guerra, tanto en su contundencia como en el tiempo, más allá de lo que inicialmente se había pensado, puso de manifiesto que la necesidad de ayuda material de Ucrania era enorme y no podía quedarse en la asistencia inicialmente suministrada. Así, la UE aprobó en julio de 2023 dos importantes Reglamentos destinados precisamente a atender esas necesidades acuciantes de armamento y de munición de Ucrania: uno dirigido al apoyo a la producción de municiones –conocido como Reglamento ASAP, por sus siglas en inglés (*act on supporting ammunition production*)–,<sup>72</sup> y otro dirigido principalmente a fomentar las adquisiciones en común de material defensivo –conocido como Reglamento EDIRPA, por sus siglas en inglés (*European defence industry reinforcement through common procurement*)–.<sup>73</sup> En todo caso, los instrumentos de financiación creados por estos reglamentos fueron concebidos como una solución temporal, urgente, y tenían una duración limitada: el instrumento

---

<sup>69</sup> Consejo de la UE. Decisión (PESC) 2022/1968 del Consejo de 17 de octubre de 2022 relativa a una Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea en apoyo a Ucrania (EUMAM Ucrania) (DO L 270, 18.10.2022).

<sup>70</sup> Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania (PE/10/2024/REV/1) (DO L, 2024/792, 29.2.2024).

<sup>71</sup> Consejo Europeo. *Reunión del Consejo Europeo (23 y 24 de junio de 2022) – Conclusiones* (Bruselas, 24 de junio de 2022, EUCO 24/22).

<sup>72</sup> Reglamento (UE) 2023/1525 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de julio de 2023 relativo al apoyo a la producción de municiones [ASAP] (DO L 185, 24.7.2023).

<sup>73</sup> Reglamento (UE) 2023/2418 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de octubre de 2023 por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA) (2023/2418) (DO Serie L, 26.10.2023).

del Reglamento ASAP caducaba el 30 de junio de 2025, y el del Reglamento EDIRPA caducaba el 31 de diciembre de 2025.

Pero la UE no se limitó a concentrar toda su atención en la asistencia a Ucrania, sino que en esos dos primeros años del conflicto desarrolló una intensa actividad dirigida a reforzar diversos aspectos de su seguridad y defensa. Así, además de la formulación de la *Agenda Estratégica 2024-2029* de la Unión, de carácter general,<sup>74</sup> durante aquella etapa la UE desarrolló su estrategia de ciberdefensa<sup>75</sup> y aprobó un reglamento sobre esta cuestión, conocido como el *European Cyber Resilience Act (CRA)*;<sup>76</sup> elaboró la estrategia de seguridad económica;<sup>77</sup> aprobó la regulación para la protección de las «tecnologías estratégicas» en tres sectores: tecnologías digitales e innovación tecnológica profunda, tecnologías limpias y eficientes, y biotecnologías (Reglamento STEP);<sup>78</sup> elaboró la estrategia para el fomento de la industria de la defensa, conocida como *European Defence Industrial Strategy (EDIS)*<sup>79</sup> y, en este último campo, formuló también la propuesta de un nuevo Reglamento que viene a

---

<sup>74</sup> La *Agenda Estratégica 2024-2029* fue aprobada por el Consejo Europeo del 27 de junio de 2024, e incluye un apartado dedicado a «Reforzar nuestra seguridad y defensa y proteger a nuestra ciudadanía», pero es sólo un conjunto de declaraciones de intención de carácter general, que no incluye propuestas concretas. (Consejo Europeo. *Reunión del Consejo Europeo de 27 de junio de 2024 – Conclusiones* (Bruselas, 27 de junio de 2024, EUCO 15/24). Anexo: La *Agenda Estratégica 2024-2029*).

<sup>75</sup> European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication EU Policy on Cyber Defence* (Brussels, 10.11.2022, JOIN(2022) 49 final).

<sup>76</sup> Reglamento (UE) 2024/2847 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2024 relativo a los requisitos horizontales de ciberseguridad para los productos con elementos digitales y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 168/2013 y el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de Ciberresiliencia) (DO L, 2024/2847, 20.11.2024).

<sup>77</sup> Comisión Europea - Alto Representante de la Unión, *Comunicación Conjunta Estrategia Europea de Seguridad Económica, cit.*

<sup>78</sup> Reglamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024 por el que se crea la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) y se modifican la Directiva 2003/87/CE y los Reglamentos (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 y (UE) 2021/241 (DO L, 29.2.2024).

<sup>79</sup> European Commission - High Representative of the Union, *Joint Communication A new European Defence Industrial Strategy, cit.*

desarrollar esta estrategia;<sup>80</sup> aprobó la regulación del suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales (*critical raw materials*);<sup>81</sup> y, en fin, publicó su segundo Plan de Acción sobre Movilidad Militar 2.0, para el período 2022-2026.<sup>82</sup> A todo ello, en fin, se podría añadir la publicación en esta etapa de dos importantes informes, encargados por la Comisión Europea y elaborados por el antiguo presidente del Banco Central Europeo y Primer Ministro de Italia, Mario Draghi,<sup>83</sup> y por el antiguo presidente de Finlandia, Sauli Niinistö, que se refieren también a la cuestión de la seguridad y la defensa de Europa, sobre todo, de manera específica, el segundo de ellos.<sup>84</sup>

## 2.2. La fase actual: 2025-presente

Sin embargo, hubo que esperar a que entrase plenamente en funcionamiento la nueva Comisión von der Leyen, nombrada por

---

<sup>80</sup> Este nuevo Reglamento, que regulará el *European Defence Industry Programme* (EDIP), aún pendiente de aprobación, pretende superar y simplificar los mecanismos del Reglamento EDIRPA para la adquisición en común de material, y el Reglamento ASAP, para el apoyo a la producción de municiones, yendo más allá de las municiones y los misiles para apoyar una producción de defensa más amplia. (Comisión Europea. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa para la Industria de Defensa Europea y un marco de medidas para garantizar la disponibilidad y el suministro oportunos de productos de defensa* (EDIP) (Bruselas, 5.3.2024 COM(2024) 150 final)).

<sup>81</sup> Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de abril de 2024 por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020 (DO L, 2024/1252, 3.5.2024).

<sup>82</sup> European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication Action plan on military mobility 2.0* (Brussels, 10.11.2022, JOIN(2022) 48 final). El plan viene a desarrollar la estrategia sobre movilidad militar de 2017 (European Commission - High Representative, *Joint Communication Improving Military Mobility*, 2017, *cit.*) y el primer plan de acción de 2018 (European Commission - High Representative, *Joint Communication on the Action Plan on Military Mobility*, 2018, *cit.*).

<sup>83</sup> DRAGHI, M. (2024). *The future of European competitiveness*. Part A: *A competitiveness strategy for Europe* (European Commission, 9 September 2024). Part B: *In-depth analysis and recommendations* (European Commission, 9 September 2024).

<sup>84</sup> NIINISTÖ, S. (2024). *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness* (European Commission, 30 October 2024).

el Consejo Europeo en noviembre de 2024,<sup>85</sup> y que llegase Donald Trump a la presidencia de los EEUU, en enero de 2025, para que la UE diese el giro necesario y formulase en plenitud su nueva política de defensa. Los dos hechos son importantes: el primero, porque dio a la Comisión Europea un nuevo impulso, que vino a fortalecer su iniciativa y liderazgo político en el terreno de la defensa, un terreno que, en principio, es privativo de los Estados miembros y del Consejo;<sup>86</sup> y el segundo, porque el desdén manifestado por el presidente norteamericano con respecto a la UE e, incluso, con respecto a la OTAN, puso en evidencia que la UE se encontraba sola y que la tan ansiada autonomía estratégica de la Unión no era ya un mero devaneo teórico de algunos académicos, sino que era una acuciante necesidad que había que dotar de contenido.<sup>87</sup>

Y, claro –dicho en términos sencillos–, no hay defensa posible sin armas, y las armas sólo se pueden adquirir o producir con dinero. En este sentido, la política defensiva de la UE en esta segunda fase se dirige de manera principal a la consecución de dos objetivos: por un lado, el rearme de la Unión y, por otro, y de manera principal, la obtención de los recursos financieros necesarios para ello.

---

<sup>85</sup> European Council. European Council Decision (EU) 2024/2997 of 28 November 2024 appointing the Commission (OJ L, 29.11.2024).

<sup>86</sup> La nueva Comisión von der Leyen introdujo la relevante novedad de nombrar un Comisario para Defensa y Espacio, Andrius Kubilius, antiguo primer ministro de Lituania. En la carta de nombramiento –*mission letter*– la presidenta von der Leyen, si bien reconocía que «*Member States will always be responsible for their armed forces*», añadía inmediatamente «*But there is a lot that Europe can do to support – in terms of investment, industry, procurement research and much more. At the heart of this work must be one simple principle: Europe must spend more, spend better, spend European*», y ponía como tarea a Kubilius, entre otras cosas, la presentación de un *Libro Blanco sobre el Futuro de la Defensa de Europa*, en los primeros cien días de su mandato. Y, efectivamente, el *Libro Blanco* sería publicado el 19 de marzo de 2025. (*President von der Leyen's mission letter to Andrius Kubilius*, 1 December 2024).

<sup>87</sup> Sobre la autonomía estratégica de la UE y la guerra en Ucrania, vid. Genini, D. (2025). How the war in Ukraine has transformed the EU's Common Foreign and Security Policy. *Yearbook of European Law*, Oxford, pp. 1-43. Rodríguez Prieto, V. (2024). La política de defensa de la UE ante la guerra en Ucrania: ¿superando la condición de *small power*? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 137, pp. 67-88. González Alonso, L.N. (2023). La Unión Europea frente al desafío de la guerra en Ucrania: ¿La ansiada epifanía de su política exterior y de seguridad común? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 74, pp. 35-68. Ratti, L. NATO and the CSDP after the Ukraine war: The end of European strategic autonomy? *Canadian Journal of European and Russian Studies*, 16, pp. 73-89.

Como ya hemos visto en páginas anteriores, el primer movimiento en esta dirección lo realizó la Comisión Europea cuando hizo público su plan «*ReArm Europe*», en el que venía trabajando desde su llegada al poder en éste su segundo mandato. Así, el 4 de marzo de 2025, la presidenta von der Leyen dirigió una carta a los jefes de Estado o de Gobierno de la UE que se iban a reunir en Consejo Europeo dos días después, 6 de marzo, en la que expuso las líneas generales de su plan;<sup>88</sup> y ese mismo día, la presidenta presentó también a la prensa un paquete de medidas —«*defence package*»— en materia de defensa. Sin embargo, y ya con el respaldo del Consejo Europeo, la Comisión Europea volvió sobre el tema unos días más tarde, con motivo de la publicación y presentación pública del *Libro Blanco* sobre la defensa europea, el 19 de marzo de 2025. En este acto —ahora sí— la Comisión presentó al mismo tiempo las líneas estratégicas de su nueva política de defensa —el *Libro Blanco*— y los instrumentos destinados a materializarlas; es decir, los instrumentos necesarios para su financiación, incluidos en su plan *ReArm Europe*.<sup>89</sup> Un plan que supone —sumados todos los recursos y programas— una dotación total prevista de 800.000 millones de euros.

Las medidas financieras que la Comisión propuso entonces son coherentes con las propuestas del *Libro Blanco* —a las que nos hemos referido en páginas anteriores— y van en la misma línea; baste aquí, pues, reseñar sólo lo hecho desde entonces, en esta segunda fase de la realización de la nueva política de defensa europea, principalmente desde el punto de vista jurídico.

El instrumento jurídico más importante —por la envergadura de su dimensión económica y la novedad de su previsión normativa— es, sin duda alguna, el Reglamento (UE) 2025/1106 del Consejo, de 27 de mayo de 2025, por el que se crea el instrumento «Acción por la Seguridad de Europa», conocido como Reglamento SAFE —o «instrumento SAFE»—, por sus siglas en inglés (*Security Action for Europe*).<sup>90</sup> El

<sup>88</sup> Letter by President von der Leyen, *cit.*

<sup>89</sup> Comisión Europea, *La Comisión presenta el Libro Blanco sobre la defensa europea y el plan ReArmar Europa / Preparación 2030* (Comisión Europea, Comunicado de prensa, Brussels, 19 de marzo de 2025).

<sup>90</sup> Reglamento (UE) 2025/1106 del Consejo de 27 de mayo de 2025, por el que se crea el instrumento «Acción por la Seguridad de Europa (SAFE) mediante el Refuerzo de la Industria Europea de Defensa» (DO L, 28.5.2025).

instrumento SAFE viene a sustituir a los instrumentos financieros diseñados hasta este momento para apoyar económicamente a los Estados miembros en la adquisición de materiales relacionados con el fin de la defensa,<sup>91</sup> por medio de adquisiciones en común. El fin último es la defensa de la Unión y de los propios Estados miembros, pero haciéndolo mediante el refuerzo de la industria europea de la defensa, incrementando lo que se denomina la «Base Industrial de la Tecnología de la Defensa» (BITDE).<sup>92</sup> El instrumento SAFE es un instrumento extrapresupuestario, es decir, no sujeto al presupuesto ordinario de la UE, cuya financiación se pretende conseguir a través de préstamos obtenidos por la Comisión –en nombre de la Unión– en los mercados de capitales o de entidades financieras. El montante total previsto es de 150.000 millones de euros. Pero se trata de un instrumento temporal, tanto en lo que se refiere al plazo previsto para la solicitud de los créditos por parte de los Estados (sólo hasta el 30 de noviembre de 2025, si bien cabe ampliar la convocatoria hasta el 31 de diciembre de 2026), como en lo que se refiere a la duración total de los créditos: un máximo de 45 años. El instrumento SAFE es, por tanto, similar al instrumento *Next Generation EU* en lo que se refiere a la obtención de los recursos financieros, sin embargo, a pesar del duro debate habido al respecto en el momento de su elaboración, se acordó finalmente que, en este caso, la financiación a los Estados se realizaría sólo mediante préstamos reembolsables, y no mediante créditos a fondo perdido. Se trata, por tanto, de un instrumento de crédito al que los Estados miembros pueden acceder de manera voluntaria, pero con la obligación de proceder a la devolución de los préstamos adquiridos, si bien éstos se conceden con un bajo interés. Los créditos se solicitan a la Comisión, que evalúa la solicitud y hace la propuesta correspondiente al Consejo, que es quien ha de aprobar finalmente la concesión del préstamo. Y, como se trata de créditos cooperativos, que buscan la adquisición en común y el desarrollo de la «Base Industrial de la Tecnología de la Defensa» europea, se requiere que la solicitud sea hecha, al menos, por dos países que sean Estados miembros de la UE –al menos uno de ellos–, o Estados

---

<sup>91</sup> El Reglamento (UE) 2025/1106 menciona específicamente las categorías de los materiales adquiribles en su artículo 1.

<sup>92</sup> En inglés: *European Defence Technology Industrial Base* (EDTIB).

miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), del Espacio Económico Europeo (EEE), Ucrania, o Estados candidatos a la adhesión a la UE, y que la compra se dirija, en la medida de lo posible, a la industria europea.

El segundo instrumento jurídico de relevancia formulado en esta etapa en desarrollo del plan *ReArm Europe* es el referido a la reforma de la política de cohesión, con el objetivo de permitir que los Estados cambien el destino de los fondos previstos para proyectos de cohesión para dirigirlos a la financiación de actividades relacionadas con la defensa, aprovechando para ello la ventana que se abre con la revisión de mitad de período –*mid-term review*–, en 2025, prevista para los programas 2021-2027. En este sentido, la Comisión hizo públicos, el 1 de abril de 2025, una Comunicación explicativa sobre este importante cambio político y financiero,<sup>93</sup> y un proyecto de Reglamento en el que se formulan las reformas normativas previstas<sup>94</sup> –a ambos nos hemos referido ya en páginas anteriores–. Así, en este proyecto de Reglamento, de 1 de abril de 2025, se propone una amplia reforma que permite una mayor flexibilidad y la redirección de fondos entre proyectos, con el fin de incrementar la inversión en proyectos relacionados con el medio ambiente, la vivienda, el agua, la transición energética, pero también la seguridad y la defensa. Es verdad, sin embargo, que la intención última no es simplemente sustituir el gasto en cohesión por el gasto en defensa, sino hacer que esa redirección de fondos hacia el gasto en defensa tenga repercusiones positivas en regiones desfavorecidas mediante la inversión en la industria o infraestructuras relacionadas que contribuyan al desarrollo de las mismas. En este sentido, se busca un doble objetivo: por un lado, la inversión en empresas del sector de la defensa, para mejorar las capacidades productivas, el crecimiento y el fomento del empleo; y, por otro lado, la inversión en infraestructuras de defensa resilientes, o de doble uso, para fomentar la movilidad militar. En realidad, la reforma, en la medida en que se refiere a los Reglamentos (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056 y (EU) 2021/1060, afecta a todos los fondos europeos de dimensión social: al Fondo Europeo de Desarrollo

---

<sup>93</sup> European Commission. *A modernised Cohesion policy*, *cit.*

<sup>94</sup> European Commission. Proposal for a Regulation amending Regulations (EU) 2021/1058 and (EU) 2021/1056, *cit.*

Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa, así como a las normas financieras para dichos Fondos. En todo caso, se trata aquí de un proyecto de Reglamento que está aún pendiente de aprobación.

El tercer instrumento formulado en esta etapa es también un texto jurídico de gran relevancia, pues se dirige precisamente a hacer una serie de reformas de otros textos jurídicos reguladores de diversos ámbitos a fin de permitir la completa realización del *Plan ReArm Europa*. Se trata del proyecto de Reglamento para el desarrollo del *Plan ReArm Europa*, de 22 de abril de 2025.<sup>95</sup> Este Reglamento añade a los tres sectores considerados «tecnologías estratégicas» por el «Reglamento STEP» de 29 de febrero de 2024 –tecnologías digitales e innovación tecnológica profunda, tecnologías limpias y eficientes, y biotecnologías– un cuarto sector estratégico, referido a todas las tecnologías relacionadas con la defensa y aquellos productos incluidos en las áreas de capacidad defensiva identificadas por el *Libro Blanco*. En este sentido, este proyecto de Reglamento, además de modificar y ampliar el ámbito material del Reglamento STEP, modifica también el Fondo Europeo de Defensa (EDF), el Programa Europa Digital (DEP), el programa Horizonte Europa (HE), el Reglamento ASAP sobre apoyo a la producción de municiones, y el Mecanismo Conectar Europa (CEF), para canalizar aún más los fondos de la UE hacia la industria y las tecnologías de defensa.

La cuarta medida prevista en la realización del *Plan ReArm Europa* es la utilización cláusula de salvaguardia introducida por la reforma de las previsiones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento realizada por el Reglamento (UE) 2024/1263, de 29 de abril de 2024,<sup>96</sup> a fin de que los Estados puedan aumentar el déficit público para poder destinar más recursos a los proyectos de rearme. Como hemos visto

---

<sup>95</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/694, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697, (UE) 2021/1153, (UE) 2023/1525 y (UE) 2024/795, en lo que respecta a la incentivación de las inversiones relacionadas con la defensa en el presupuesto de la UE para la ejecución del Plan ReArmar Europa (Bruselas, 22.4.2025, COM(2025) 188 final, 2025/0103 (COD)).

<sup>96</sup> Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2024 relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo (PE/51/2024/REV/1) (DO L, 2024/1263, 30.4.2024).

en líneas anteriores, esta previsión fue sugerida por la Comisión Europea en una Comunicación de 19 de marzo de 2025,<sup>97</sup> en la que se anima a los Estados a utilizar la vía de la cláusula de salvaguardia prevista en el art. 26 del mencionado Reglamento (UE) 2024/1263.<sup>98</sup> Cláusula que permite que los Estados se desvíen de su senda de gasto neto «cuando circunstancias excepcionales sobre las cuales no tenga ningún control el Estado miembro incidan de manera significativa en las finanzas públicas del Estado miembro de que se trate». Los Estados podrían así superar el límite establecido del 3% del PIB, para poder aumentar su gasto en defensa, y hacerlo por el plazo de tiempo que el Consejo les autorice. La Comunicación prevé un aumento del gasto –sobre su senda de gasto neto– limitado a un máximo del 1,5% del PIB por año y por un período máximo de cuatro años, a partir de 2025; es decir, hasta 2029.<sup>99</sup> La autorización, pues, la ha de conceder el Consejo sobre la base de una recomendación de la Comisión Europea y, desde luego, el exceso de gasto autorizado ha de dirigirse exclusivamente a la mejora de la capacidad defensiva: al rearme. De hecho, si la solicitud indicase que el aumento del gasto se realizaría mediante la obtención de un crédito proveniente del instrumento SAFE, la autorización sería concedida de manera automática.<sup>100</sup> La verdad es, sin embargo, que, hasta el presente, esta posibilidad no ha sido muy exitosa y, de acuerdo con los datos oficiales, ha sido utilizada sólo por doce Estados miembros, entre los que –en el momento de redactar estas líneas– no se encuentra España.<sup>101</sup>

En fin, el quinto instrumento formulado en esta etapa en desarrollo del plan *ReArm Europa* es la ya también mencionada

---

<sup>97</sup> European Commission, Communication from the Commission *Accommodating increased defence expenditure*, cit.

<sup>98</sup> Reglamento (UE) 2024/1263, cit.

<sup>99</sup> La Comunicación prevé también la posibilidad de que este aumento del déficit público por motivo del aumento del gasto en defensa se extienda de manera retroactiva hasta el año 2021, el año anterior al comienzo de la guerra en Ucrania. European Commission, Communication from the Commission *Accommodating increased defence expenditure*, cit., pp. 4-6.

<sup>100</sup> European Commission, Communication from the Commission *Accommodating increased defence expenditure*, cit., p. 4.

<sup>101</sup> European Commission, *12 Member States request activation of the national escape clause in a coordinated move to boost defence spending* (European Commission, Press release, Brussels, 30 April 2025).

Comunicación de 19 de marzo de 2025, sobre la Unión del Ahorro y la Inversión. Sin embargo, no se ha producido hasta el momento desarrollo normativo alguno de esta medida.<sup>102</sup>

### 2.3. Dos nuevas estrategias

Por lo demás, también merece ser mencionado aquí que, en esta etapa, la Comisión publicó dos nuevas estrategias que tienen relación, siquiera sea indirecta, con la nueva política de defensa de la UE: la *Estrategia de Preparación de la Unión Europea*<sup>103</sup> y la *Estrategia Europea para la Seguridad Interior*.<sup>104</sup>

La primera de ellas, la *Estrategia de Preparación de la Unión Europea*, busca preparar mejor a la UE, ofreciendo un enfoque integrado, para dar una respuesta adecuada a catástrofes y situaciones de crisis, en términos generales, no sólo crisis de carácter bélico. La *Estrategia* se basa en el Informe Niinistö,<sup>105</sup> cuyas líneas generales desarrolla, y se puede decir que viene también a complementar las previsiones del *Libro Blanco*. La *Estrategia* es muy detallada en la formulación de sus propuestas: prevé la adopción de treinta medidas concretas, organizadas con respecto a siete ámbitos diferentes, uno de los cuales es precisamente la «cooperación civil-militar». Sin embargo, su aportación en este terreno es mínima. En sustancia, propone la adopción de disposiciones que aclaren la coordinación cívico-militar, así como las funciones, responsabilidades y prioridades tanto de las instituciones de la UE como las de los Estados miembros, para responder a situaciones de crisis; propone realizar ejercicios periódicos de preparación a escala de la UE, combinando a las fuerzas armadas con las de protección civil, la policía, el personal sanitario y los bomberos; y, en fin, propone también facilitar las inversiones de doble uso, civil-militar.<sup>106</sup>

Y la segunda, la *Estrategia Europea para la Seguridad Interior*, pretende también dar un enfoque unificado y europeo a la protección

---

<sup>102</sup> European Commission. *Savings and Investments Union*, cit.

<sup>103</sup> European Commission - High Representative of the Union. *Preparedness Union Strategy*, cit.

<sup>104</sup> European Commission. *Protect EU*, cit.

<sup>105</sup> Niinistö, S. (2004). *Safer Together*, cit.

<sup>106</sup> European Commission - High Representative of the Union, *Preparedness Union Strategy*, cit., pp. 12-14.

de la seguridad interior frente a las nuevas amenazas, como las amenazas híbridas, los ciberataques, la amenaza terrorista, o las redes de delincuencia organizada. La *Estrategia* se basa en tres principios, o asunciones: *a)* la necesidad de un cambio de la cultura en materia de seguridad, buscando un enfoque que implique a toda la sociedad; *b)* la necesidad de que las consideraciones de seguridad sean integradas en toda la legislación, las políticas y los programas de la UE, incluida la acción exterior de la UE; y *c)* la necesidad de una inversión considerable en este terreno por parte de la UE, de sus Estados miembros y del sector privado. En este sentido, esta *Estrategia* viene a complementar la *Estrategia de Preparación de la Unión Europea* y también el *Libro Blanco* sobre la defensa de Europa. En fin, la *Estrategia de Seguridad Interior*; como su denominación indica, es una estrategia de seguridad y, por tanto –a diferencia de la *Estrategia de Preparación*, o del *Libro Blanco* sobre la defensa europea–, no versa propiamente sobre mecanismos de respuesta frente a ataques foráneos, o frente a catástrofes, ya sean de origen natural o humano, sino sobre cómo evitar que esas situaciones críticas se produzcan y, en todo caso, como atenuar sus efectos. Por eso se trata de estrategias complementarias.

#### IV. CONCLUSIÓN: LA NUEVA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA UE

Como hemos tratado de explicar a lo largo de este trabajo, la UE –desde un punto de vista formal– carece de una política de defensa propiamente dicha. La denominada política común de seguridad y defensa –la PCSD– no es una política para la defensa de la UE; es, de acuerdo con el art. 42.1 del TUE, una política prevista para realizar «misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas». Y esto es así porque, tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954 y, por tanto, tras el fracaso del último intento de tener una política de defensa propia, autónoma, tanto con respecto a los propios Estados miembros, como con respecto a la OTAN, se decidió poner la defensa de Europa íntegramente en manos de la OTAN. Y esto no es muy sorprendente, por cuanto la gran mayoría de los Estados miembros de esta organización eran entonces –y son ahora– Estados europeos. La OTAN es, en este sentido, una

entidad europea. Es verdad, sin embargo, que se ha tratado siempre de una titularidad muy desequilibrada, dado que el socio mayoritario, los EEUU, ha controlado siempre la organización, dado que es el Estado miembro que más recursos financieros, materiales y humanos pone a disposición de la misma. Durante el período de la Guerra Fría y hasta la caída del muro de Berlín, esto no planteó graves problemas y, muy al contrario, hubo comunidad de intereses y una utilización mutua: los EEUU ponían el dinero, las armas y los soldados para la defensa frente al bloque soviético, y los europeos –primero las Comunidades Europeas, y la Unión Europea después– eran, por decirlo así, el «campo de batalla» que le permitía a los EEUU mantener a los soviéticos lejos, como una barrera frente a su avance.

En este sentido, Europa se sentía cómoda bajo el paraguas protector de la OTAN, o quizá mejor –en términos propios–, de los EEUU. Y bajo esta filosofía –la entrega total de la defensa de Europa a la OTAN– fue diseñada la política de defensa de la UE en los Tratados: no como una política para la defensa de la Unión, sino como una política subsidiaria, complementaria de la OTAN, destinada a realizar tareas que la OTAN no desease hacer, o en lugares a donde la OTAN no quisiese ir. Así, los europeos, quizá con la excepción de Francia y el Reino Unido, relegaron la política de defensa a los últimos lugares de su lista de prioridades políticas y presupuestarias y se entretuvieron con la loable realización de misiones de paz en otros lugares del mundo, pero a costa de abandonar totalmente su propia defensa. Y así se mantuvo la situación hasta que el ataque ruso a Ucrania hizo conmover la estructura del edificio de la UE, desde sus propios cimientos. Y la verdad es que, si bien la conmoción fue grande, no fue por ello algo imprevisto. Como hemos visto en páginas anteriores, los informes políticos y las estrategias de seguridad y defensa producidos desde la propia fundación de la UE, en 1992, advertían ya de los peligros que amenazaban a la Unión y recomendaban no sólo el fortalecimiento de sus capacidades defensivas, sino también la necesidad de un grado amplio de autonomía con respecto a la OTAN –con respecto a los EEUU– para poder prepararse y atender mejor a sus propios intereses y necesidades defensivas. Lo malo es que esa preparación defensiva no fue enfocada en la dirección correcta –la defensa de la UE, en términos propios–, sino que la atención fue torpemente dirigida, en

términos exclusivos, a las labores de pacificación –de «gestión de crisis»– en otros lugares del mundo.

La guerra en Ucrania, pues, ha sido la necesaria llamada de atención que ha provocado el cambio. Y a ello se ha de añadir el agravamiento de las circunstancias geoestratégicas provocado por el cambio de prisma político de los EEUU, principalmente tras la llegada al poder de Donald Trump en enero de 2025. Es decir, la reorientación de su interés y sus preocupaciones hacia el Oriente, la expresión de fatiga por el desequilibrio del esfuerzo realizado en el seno de la OTAN, el nuevo acercamiento a Rusia, y el desdén e incomprensión –en realidad, ignorancia– con respecto a la UE, del nuevo presidente norteamericano. Así, desde febrero de 2022 y, sobre todo, desde enero de 2025, la UE ha tratado de diseñar y de dotar de contenido una política defensiva propiamente dicha, es decir, dirigida a su propia defensa frente a un ataque foráneo. Y esto lo ha hecho no sólo mediante la elaboración de las necesarias estrategias orientadoras, sino también mediante la formulación de instrumentos jurídicos concretos dirigidos a la imprescindible financiación del rearme y del fortalecimiento, en términos generales, de sus capacidades defensivas.

Pero esta nueva política de defensa no está completa y es inconsistente con las propias previsiones de los Tratados. Es decir, no tiene un claro anclaje normativo en los Tratados y cuenta con graves problemas y deficiencias que impiden su consolidación como tal política de defensa de la UE. Así:

1) En primer lugar, de acuerdo con la actual regulación jurídico-constitucional de la UE, no cabe una política de defensa propia de la UE, autónoma con respecto a los Estados miembros, dotada de sus propios medios militares, en términos de dirección, personal, instrumentos operativos y logísticos, etc. La capacidad operativa de la UE en este terreno se basa exclusivamente en «las capacidades proporcionadas por los Estados miembros» (art. 42.1 TUE).

2) En segundo lugar, la nueva política de defensa carece de un sostén institucional propio, diferenciado. En este sentido, si bien el art. 2 del TFUE atribuye a la Unión la capacidad para «definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa», el art. 24.1

par. 2 del TUE atribuye su dirección al Consejo Europeo y al Consejo, que la definen y aplican pronunciándose por unanimidad. La política de defensa de la UE es, por tanto –como parte que es de la política exterior y de seguridad común–, una política de los Estados, una política intergubernamental. Y, si bien el mismo el art. 24.1 par. 2 del TUE atribuye la ejecución de esta política al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, se la atribuye también a los propios Estados miembros. Falta, pues, un órgano de dirección política, con capacidad decisoria autónoma en este terreno. En el presente, la Alta Representante no puede realizar esa función, como tampoco la puede realizar –a pesar de su denominación– el nuevo Comisario para Defensa y Espacio, ni tampoco la Comisión Europea. Existe, sin embargo, una estructura institucional militar de dirección-ejecución de la defensa, formada por el Comité Militar de la UE (EUMC) y el Estado Mayor de la UE (EUMS) que podría asumir esa dirección militar –que no política–, pero su función está hoy limitada a las operaciones en el marco del art. 42.1 del TUE, es decir, operaciones de «gestión de crisis», no de defensa de la Unión.

3) En tercer lugar, la Comisión Europea ha adoptado, principalmente a partir de enero de 2025, un destacado papel de liderazgo, asumiendo plenamente la iniciativa, con la formulación de propuestas estratégicas y normativas, algunas de las cuales han entrado en vigor en forma de Reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo, de Reglamentos del Consejo, o de la propia Comisión. Sin embargo, este activo papel es contestado por algunos Estados que ven en ello una extralimitación de la Comisión y una invasión del ámbito competencial de los Estados.

4) En cuarto lugar, la práctica totalidad de los instrumentos jurídicos aprobados hasta el presente en este terreno son instrumentos de carácter financiero y, por lo tanto, se dirigen exclusivamente a la financiación del rearme de los Estados y de la potenciación de su capacidad defensiva, en términos generales. No hay, pues, normativa alguna dirigida a la reforma o al refuerzo del aparato institucional de dirección o gestión de la política de defensa de la UE.

5) En quinto lugar, si bien hay que reconocer que estos nuevos instrumentos jurídicos formulados para la financiación del rearme de los Estados miembros son innovadores, carecen de la valentía y

de la extensión con la que fue diseñada la financiación del plan *Next Generation EU*, para atender a las consecuencias de la Covid-19. Así, por ejemplo, no hay ahora créditos no reembolsables para los Estados y, si bien los instrumentos de financiación son variados, accesibles y de flexible estructuración, suponen una carga financiera para los Estados que puede lastrar sus economías, sobre todo en los casos de Estados con economías más débiles. Ello plantea dudas sobre la verdadera eficacia de estos instrumentos de financiación, en el sentido de que los Estados se presten a acudir a ellos y a realizar las políticas de rearme, o de capacitación defensiva, necesarias y recomendadas.

6) En sexto lugar, si bien el Parlamento Europeo ha podido emitir su opinión –resoluciones– sobre algunos de los documentos analizados a lo largo de estas páginas e, incluso, ha podido participar con el Consejo en la elaboración de algunos de los Reglamentos de carácter legislativo aquí mencionados, carece, sin embargo, de competencia propia en el ámbito de la política de defensa de la UE, lo que limita el nivel de legitimidad democrática de la misma.

7) Y, en fin, en séptimo lugar, se puede decir que –como en su momento subrayó la propia presidenta de la Comisión Europea– falta la voluntad política para poder dar el salto adelante y realizar las reformas necesarias –incluida la reforma de los Tratados– que permitan regular y consolidar una auténtica política de defensa de la UE. En este sentido, pues, si bien el Consejo Europeo ha adoptado decisiones trascendentales en este terreno, no ha activado la posibilidad que le atribuyen el art. 42.2 del TUE y el art. 2.4 del TFUE de definir una «política común de defensa». Se han elaborado estrategias de tipo político y se han formulado instrumentos de tipo jurídico, pero son como partes separadas de un todo que no acaban de fusionarse adecuadamente, dando consistencia al conjunto. En términos comunes, se podría decir que tenemos los mimbres, pero no tenemos el cesto.

En definitiva, pues, la nueva política de defensa de la UE –si es que puede ya hablarse de ella como tal– es una política coja, falta de la adecuada estructura institucional; es una política inconsistente, falta de la necesaria cohesión interna y del anclaje fundamental en los Tratados; y es una política ineficiente, limitada por la exigencia de la unanimidad en la adopción de las decisiones.

## BIBLIOGRAFÍA

*Monografías*

- ALDECOA, F. (2018). La Cooperación Estructurada Permanente: Haciendo creíble la alianza defensiva de la Unión Europea sin perder la condición de potencia normativa y diplomática. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 34, pp. 1003-1020. <https://doi.org/10.15581/010.34.1003-1020>
- BAR CENDÓN, A. (2023). La política de defensa de la UE: Una aproximación conceptual ante la crisis. En A. BAR CENDÓN y M. MARTÍNEZ (coords.), *La Unión Europea ante la crisis: Derechos, valores, seguridad y defensa*. Madrid: Aranzadi, pp. 153-185.
- BAR CENDÓN, A. y MARTÍNEZ, M. (coords.) (2023). *La Unión Europea ante la crisis: Derechos, valores, seguridad y defensa*. Madrid: Aranzadi.
- BESCH, S. (2024). Understanding the EU's new defense industrial strategy. *Emissary, Carnegie Endowment for International Peace*, March 8. <https://carnegieendowment.org/research/2022/12/eu-defense-and-the-war-in-ukraine?lang=en>
- BLOCKMANS, S. y CROSSON, D. M. (2021). PESCO: A force for positive integration in EU defence. *European Foreign Affairs Review*, 26, pp. 87-110. <https://doi.org/10.54648/eerr2021028>
- BOYER, Y. (2007). *The Battle Groups: Catalyst for a European Defence Policy*. European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/studybattlegroupe381401\\_/studybattlegroupe381401\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/studybattlegroupe381401_/studybattlegroupe381401_en.pdf)
- BUGOS, S. (2022). La amenaza nuclear de Putin agrava una guerra ya indefendible en Ucrania. *El País*, 3 marzo 2022. [https://elpais.com/internacional/2022-03-03/la-amenaza-nuclear-de-putin-agrava-una-guerra-ya-indefendible-en-ucrania.html?event\\_log=oklogin](https://elpais.com/internacional/2022-03-03/la-amenaza-nuclear-de-putin-agrava-una-guerra-ya-indefendible-en-ucrania.html?event_log=oklogin)
- DRAGHI, M. (2024). *The future of European competitiveness*. Part A: *A competitiveness strategy for Europe*. Part B: *In-depth analysis and recommendations* (European Commission, 9 September 2024). [https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961\\_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20\\_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf). [https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92\\_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness\\_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf)

- ERLANGER, S. (2025). Indifference or Hostility? Trump's View of European Allies Raises Alarm. *The New York Times*, Feb. 27, 2025. <https://www.nytimes.com/2025/02/27/world/europe/trump-eu-allies.html>
- FABRINI, F. (2023). Funding the war in Ukraine: The European Peace Facility, the macro financial assistance instrument and the slow rise of an EU fiscal capacity. *Politics and Governance*, 11:4, pp. 52-61. <https://doi.org/10.17645/pag.v11i4.7174>
- GENINI, D. (2025). How the war in Ukraine has transformed the EU's Common Foreign and Security Policy. *Yearbook of European Law*, Oxford, pp. 1-43. <https://doi.org/10.1093/yel/yeaf003>
- GONZÁLEZ ALONSO, L. N. (2023). La Unión Europea frente al desafío de la guerra en Ucrania: ¿La ansiada epifanía de su política exterior y de seguridad común? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 74, pp. 35-68. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.75.02>
- LIBOREIRO, J. (2025). Brussels rebrands 'Rearm Europe' plan after backlash from leaders of Italy and Spain. *Euronews*, 21.3.2025. <https://www.euronews.com/my-europe/2025/03/21/brussels-confirms-rearm-europe-rebrand-after-backlash-from-italy-and-spain>
- MOSER, C. (2024). On the way to a European Defence Union. *Verfassungs Blog*, 10/29. <https://verfassungsblog.de/on-the-way-to-a-european-defence-union>
- NIINISTÖ, S. (2024). *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness* (Report by Sauli Niinistö, former President of the Republic of Finland, in his capacity as Special Adviser to the President of the European Commission) (European Commission, 30 October 2024). [https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c\\_en?filename=2024\\_Niinis-to-report\\_Book\\_VF.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinis-to-report_Book_VF.pdf)
- NONES, M. (2024). The Russia-Ukraine war and implications for the European defence industry. *IAI Commentaries*, 24, 8 February, pp. 1-7. <https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom2408.pdf>
- RATTI, L. (2023). NATO and the CSDP after the Ukraine war: The end of European strategic autonomy? *Canadian Journal of European and Russian Studies*, 16, pp. 73-89. [https://www.researchgate.net/publication/376100141\\_NATO\\_and\\_the\\_CSDP\\_after\\_the\\_Ukraine\\_War\\_The\\_End\\_of\\_European\\_Strategic\\_Autonomy](https://www.researchgate.net/publication/376100141_NATO_and_the_CSDP_after_the_Ukraine_War_The_End_of_European_Strategic_Autonomy)
- REUTERS (2025). U.S. President Donald Trump halts all U.S. military aid to Ukraine. Reuters, Washington, March 04, 2025. <https://www.thehindu.com/news/international/donald-trump-halts-all-us-military-aid-to-ukraine-white-house-official-says/article69288305.ece>

- RODRIGUEZ PRIETO, V. (2024). La política de defensa de la UE ante la guerra en Ucrania: ¿superando la condición de *small power*? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 137, pp. 67-88. <https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/431535/525815>
- RUTIGLIANO, S. (2023). Ukraine conflict's impact on European Defence and Permanent Structured Cooperation (PESCO). *European Papers*, 8:2, pp. 765-777. [https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf\\_version/EP\\_EF\\_2023\\_I\\_026\\_Stefania\\_Rutigliano\\_00686.pdf](https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2023_I_026_Stefania_Rutigliano_00686.pdf)
- SANTOPINTO, F. (2025). The ReArm Europe Plan: Squaring the circle between integration and national sovereignty. *Institute for International and Strategic Affairs (IRIS) Analyses*, 12 March. <https://www.iris-france.org/en/the-rearm-europe-plan-squaring-the-circle-between-integration-and-national-sovereignty>. <https://www.iris-france.org/en/le-programme-de-rearmement-safe-de-lue-et-ses-consequences-potentielles/>
- SCAZZIERI, L. (2025). Towards an EU 'defence union'? *Centre for European Reform – Insight*, January, pp. 1-14. [https://www.cer.eu/sites/default/files/pb\\_LS\\_defence\\_union\\_29.1.25.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/pb_LS_defence_union_29.1.25.pdf)
- SCHUMAN, R. (1950). *Declaración Schuman, pronunciada en París, el 9 de mayo de 1950* (versión en español). [http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl\\_es.htm](http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl_es.htm)
- TAYLOR, P. ET AL. (2025). Quick march! Ten steps for a European defence surge. *European Policy Centre Policy Brief*, 10 January, pp. 1-7. [https://www.epc.eu/content/Defence\\_surge\\_policy\\_brief.pdf](https://www.epc.eu/content/Defence_surge_policy_brief.pdf)
- TRANSATLANTIC TASK FORCE (2025). European Defence Readiness 2030: A new blueprint for strategic autonomy. *Beyond the Horizon ISSG*, 16 March, pp. 1-22.
- TROIANOVSKI, A. y NECHEPURENKO, I. (2024). Putin Declares Changes to Russian Nuclear Doctrine. *The New York Times*, Sept. 25, 2024. <https://www.nytimes.com/2024/09/25/world/europe/putin-russia-nuclear-doctrine.html>
- VECCHIO, A. (2025). The White Paper within the institutional constraints. *Verfassungs Blog*, 3/28. <https://behorizon.org/european-defence-readiness-2030-a-new-blueprint-for-strategic-autonomy/>
- VINOCUR, N. y GIJS, C. Trump wants to destroy the EU – and rebuild it in his image: Donald Trump won't deal with the EU. The EU can't deal with Trump. *Politico*, March 6, 2025. <https://www.politico.eu/article/donald-trump-destroy-european-union-brussels/>

*Documentos*

- Comisión Europea - Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Comunicación Conjunta Un ámbito marítimo mundial abierto y seguro: Elementos para una estrategia de seguridad marítima de la Unión Europea* (Bruselas, 6.3.2014, JOIN(2014) 9 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014JC0009>
- Comisión Europea - Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Libro Blanco Conjunto. Preparación en materia de defensa europea 2030* (Bruselas, 19.3.2025, JOIN(2025) 120 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0120>
- Comisión Europea - Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Comunicación Conjunta Estrategia Europea de Seguridad Económica* (Bruselas, 20.6.2023, JOIN(2023) 20 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>
- Comisión Europea - Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Comunicación Conjunta Sobre el análisis de los déficits de inversión en materia de defensa y el camino a seguir*, Bruselas, 18.5.2022, JOIN(2022) 24 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022JC0024>
- Comisión Europea, *La Comisión presenta el Libro Blanco sobre la defensa europea y el plan ReArmar Europa / Preparación 2030* (Comisión Europea, Comunicado de prensa, Brussels, 19 de marzo de 2025). [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip\\_25\\_793/IP\\_25\\_793\\_ES.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip_25_793/IP_25_793_ES.pdf)
- Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión ProtectEU: una Estrategia Europea para la Seguridad Interior* (Estrasburgo, 1.4.2025, COM(2025) 148 final), que reemplaza a la *Estrategia de Seguridad* de 2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0148>
- Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad* (Bruselas, 24.7.2020, COM(2020) 605 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605>
- Comisión Europea. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa para la Industria de Defensa Europea y un marco de medidas para garantizar la disponibili-*

- dad y el suministro oportunos de productos de defensa (EDIP) (Bruselas, 5.3.2024 COM(2024) 150 final)). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024PC0150>*
- Consejo de la UE. Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes (DO L 331, 14.12.2017).
- Consejo de la UE. Decisión (PESC) 2023/1015 del Consejo de 23 de mayo de 2023 (ST/9101/2023/INIT) (DO L 136 de 24.5.2023).
- Consejo de la UE. Decisión (PESC) 2022/1968 del Consejo de 17 de octubre de 2022 relativa a una Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea en apoyo a Ucrania (EUMAM Ucrania) (DO L 270, 18.10.2022).
- Consejo de la UE. Decisión (PESC) 2022/338 del Consejo de 28 de febrero de 2022 relativa a una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para el suministro a las fuerzas armadas ucranianas de equipos y plataformas militares diseñados para producir efectos letales (DO L 60, 28.2.2022).
- Consejo de la UE. Decisión (PESC) 2022/339 del Consejo de 28 de febrero de 2022 sobre una medida de asistencia con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las Fuerzas Armadas ucranianas (DO L 61, 28.2.2022).
- Consejo de la UE. *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad* (Secretaría General del Consejo, Marzo de 2010).
- Consejo de la UE. *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales* (Bruselas, 21 de marzo de 2022, 7371/22). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>
- Consejo de la UE. *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad* (Bruselas, 12.12.2003).
- Consejo de la UE. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea* (Bruselas, 28.6.2016).
- Consejo Europeo, Declaración conjunta sobre cooperación UE-OTAN firmada el 10 de enero de 2023 (Consejo Europeo, Comunicado de prensa, 10 de enero de 2023 12:30). <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/#:~:text=Mediante%20la%20firma%20de%20la,regulares%20de%20los%20progresos%20realizados>

- Consejo Europeo. Consejo Europeo de Helsinki, *Conclusiones de la Presidencia*, Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999. <https://www.consilium.europa.eu/media/21043/helsinki-consejo-europeo-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>
- Consejo Europeo. Consejo Europeo de Niza, 7-10 de diciembre de 2000, *Conclusiones de la Presidencia*, Anexo VI: *Informe de la Presidencia sobre la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*. [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm)
- Consejo Europeo. *Reunión del Consejo Europeo (23 y 24 de junio de 2022) – Conclusiones* (Bruselas, 24 de junio de 2022, EUCO 24/22). <https://www.consilium.europa.eu/media/57473/2022-06-2324-euco-conclusions-es.pdf>
- Consejo Europeo. *Reunión del Consejo Europeo de 27 de junio de 2024 – Conclusiones* (Bruselas, 27 de junio de 2024, EUCO 15/24). Anexo: *Agenda Estratégica 2024-2029*. [https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24\\_web.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf)
- Consejo Europeo. Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno, Versalles, 10 y 11 de marzo de 2022, *Declaración de Versalles* (Versalles, 11 de marzo de 2022). <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>
- Council of the EU. *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence. Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council*. March 2024. [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/StrategicCompass\\_2ndYear\\_Report\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/StrategicCompass_2ndYear_Report_0.pdf)
- Council of the European Union, *Brussels European Council 17 and 18 June 2004, Presidency Conclusions* (Brussels, 19 July 2004, 10679/2/04, REV 2, CONCL 2). [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/81035.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/81035.pdf)
- Council of the European Union, *EU Battlegroup Concept* (Brussels, 14 December 2016, 11624/14 EXT 1, CSDP/PSDC 416).
- Council of the European Union, *Headline Goal 2010, approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004*. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010/\\_sede110705headlinegoal2010\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010/_sede110705headlinegoal2010_en.pdf)
- Council of the European Union. *EU Cyber Defence Policy Framework* (Brussels, 18 November 2014, 15585/14).
- Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2016 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado

nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión (DO L 194, 19.7.2016).

European Commission - High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace* (Brussels, 7.2.2013, JOIN(2013) 1 final).

European Commission - High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace* (Brussels, 7.2.2013, JOIN(2013) 1 final). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=join:JOIN\\_2013\\_071](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=join:JOIN_2013_071)

European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication Preparedness Union Strategy* (Brussels, 26.3.2025, JOIN(2025) 130 final). No existe aún traducción oficial al español. <https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/b81316ab-a513-49a1-b520-b6a6e0de6986/file.bin>

European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication Action plan on military mobility 2.0* (Brussels, 10.11.2022, JOIN(2022) 48 final). [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/c3d3067c-6d9a-4f95-9a69-4dd99c340188\\_en?filename=Action%20plan%20on%20military%20mobility%202.0.pdf](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/c3d3067c-6d9a-4f95-9a69-4dd99c340188_en?filename=Action%20plan%20on%20military%20mobility%202.0.pdf)

European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs And Security Policy. *Joint Communication EU Policy on Cyber Defence* (Brussels, 10.11.2022, JOIN(2022) 49 final),

European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication to the European Parliament and the Council: Improving Military Mobility in the European Union* (Brussels, 10.11.2017, JOIN(2017) 41 final). [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint\\_communication\\_to\\_the\\_european\\_parliament\\_and\\_the\\_council\\_-\\_improving\\_military\\_mobility\\_in\\_the\\_european\\_union.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_improving_military_mobility_in_the_european_union.pdf)

European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication to the European Parliament and the Council on the Action Plan on Military Mobility* (Brussels, 28.3.2018, JOIN(2018) 5 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0005>

European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication A new European*

- Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry* [EDIS] (Brussels, 5.3.2024 JOIN(2024) 10 final). [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/643c4a00-0da9-4768-83cd-a5628f5c3063\\_en?filename=EDIS%20Joint%20Communication.pdf](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/643c4a00-0da9-4768-83cd-a5628f5c3063_en?filename=EDIS%20Joint%20Communication.pdf)
- European Commission - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication EU Policy on Cyber Defence* (Brussels, 10.11.2022, JOIN(2022) 49 final). [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Comm\\_cyber%20defence.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Comm_cyber%20defence.pdf)
- European Commission. Commission Decision of 19.3.2019 on the financing of the 'Preparatory action on Defence research' and the adoption of the work programme for 2019 (Brussels, 19.3.2019, C(2019) 1873 final). <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34514>
- European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2021/1058 and (EU) 2021/1056 as regards specific measures to address strategic challenges in the context of the mid-term review (Strasbourg, 1.4.2025, COM(2025) 123 final, 2025/0084 (COD)). [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/communication/mid-term-review-2025/regulation-proposal-mid-term-review-2025\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/communication/mid-term-review-2025/regulation-proposal-mid-term-review-2025_en.pdf)
- European Commission. *12 Member States request activation of the national escape clause in a coordinated move to boost defence spending* (European Commission, Press release, Brussels, 30 April 2025). [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_25\\_1121/IP\\_25\\_1121\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_25_1121/IP_25_1121_EN.pdf)
- European Commission. Communication from the Commission *A modernised Cohesion policy: The mid-term review* (Strasbourg, 1.4.2025 COM(2025) 163 final). [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/communication/mid-term-review-2025/communication-mid-term-review-2025\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/communication/mid-term-review-2025/communication-mid-term-review-2025_en.pdf)
- European Commission. Communication from the Commission *Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact* (Brussels, 19.3.2025, C(2025) 2000 final). [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0\\_en?filename=Communication-on-the-national-escape-clause.pdf](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0_en?filename=Communication-on-the-national-escape-clause.pdf)
- European Commission. Communication from the Commission, *Savings and Investments Union: A Strategy to Foster Citizens' Wealth and Economic Competitiveness in the EU* (Brussels, 19.3.2025, COM(2025) 124 final). <https://finance.ec.europa.eu/document/download/13085856-09c8-4040->

[918e-890a1ed7dbf2\\_en?filename=250319-communication-savings-investments-union\\_en.pdf](#)

European Council. European Council Decision (EU) 2024/2997 of 28 November 2024 appointing the Commission (OJ L, 29.11.2024).

European Investment Bank. EIB Board of Directors steps up support for Europe's security and defence industry and approves €4.5 billion in other financing, 8 May 2024. <https://www.eib.org/en/press/all/2024-174-eib-board-of-directors-steps-up-support-for-europe-s-security-and-defence-industry-and-approves-eur-4-5-billion-in-other-financing>

European Investment Bank. EIB steps up financing for European security and defence and critical raw materials, 21 March 2025. <https://www.eib.org/en/press/all/2025-156-eib-steps-up-financing-for-european-security-and-defence-and-critical-raw-materials?lang=en>

Letter by 19 EU leaders to the president of the European Council, António Costa, the president of the Council, Donald Tusk, and the president of the European Investments Bank, Nadia Calviño (30th January 2025). <https://www.humanite.fr/wp-content/uploads/2025/02/EIB-Letter-January-2025.pdf>

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 2774 (2025), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 9866a sesión, celebrada el 24 de febrero de 2025. [https://docs.un.org/es/S/RES/2774\(2025\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2774(2025))

NATO, Joint Declaration on EU-NATO Cooperation, by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization (Brussels, 10 Jan. 2023). [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_210549.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm)

Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2025, sobre el Libro Blanco sobre el futuro de la defensa europea (2025/2565(RSP))

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/694, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697, (UE) 2021/1153, (UE) 2023/1525 y (UE) 2024/795, en lo que respecta a la incentivación de las inversiones relacionadas con la defensa en el presupuesto de la UE para la ejecución del Plan ReArmar Europa (Bruselas, 22.4.2025, COM(2025) 188 final, 2025/0103 (COD)). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0188>

Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092 (DO L 170, 12.5.2021).

- Reglamento (UE) 2023/1525 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de julio de 2023 relativo al apoyo a la producción de municiones [ASAP] (DO L 185, 24.7.2023).
- Reglamento (UE) 2023/2418 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de octubre de 2023 por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA) (2023/2418) (DO Serie L, 26.10.2023).
- Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de abril de 2024 por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020 (DO L, 2024/1252, 3.5.2024).
- Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2024 relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo (PE/51/2024/REV/1) (DO L, 2024/1263, 30.4.2024).
- Reglamento (UE) 2024/2847 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2024 relativo a los requisitos horizontales de ciberseguridad para los productos con elementos digitales y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 168/2013 y el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de Ciberresiliencia) (DO L, 2024/2847, 20.11.2024).
- Reglamento (UE) 2024/2847 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2024 relativo a los requisitos horizontales de ciberseguridad para los productos con elementos digitales y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 168/2013 y el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de Ciberresiliencia) (DO L, 2024/2847, 20.11.2024).
- Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania (PE/10/2024/REV/1) (DO L, 2024/792, 29.2.2024).
- Reglamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024 por el que se crea la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) y se modifican la Directiva 2003/87/CE y los Reglamentos (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 y (UE) 2021/241 (DO L, 29.2.2024).
- Reglamento (UE) 2025/1106 del Consejo de 27 de mayo de 2025, por el que se crea el instrumento «Acción por la Seguridad de Europa (SAFE)

- mediante el Refuerzo de la Industria Europea de Defensa» (DO L, 28.5.2025).
- Reglamento (UE) 2025/1106 del Consejo de 27 de mayo de 2025, por el que se crea el instrumento «Acción por la Seguridad de Europa (SAFE) mediante el Refuerzo de la Industria Europea de Defensa» (DO L, 28.5.2025).
- von der Leyen, U. *2021 State of the Union Address. Strengthening the Soul of Our Union*. Speech at the European Parliament, Strasbourg, 15 September 2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_21\\_4701](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701)
- von der Leyen, U. Letter by President von der Leyen to the members of the European Council on defence (Brussels, 4 March 2025). <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/880628/Letter%20by%20President%20von%20der%20Leyen%20on%20defence.pdf>
- von der Leyen, U. *President von der Leyen's mission letter to Andrius Kubilius*, 1 December 2024). [https://commission.europa.eu/document/download/630c289c-7ff1-4fdd-944f-0f596e7e7914\\_en?filename=mission-letter-kubilius.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/630c289c-7ff1-4fdd-944f-0f596e7e7914_en?filename=mission-letter-kubilius.pdf)
- von der Leyen, U. Press statement by President von der Leyen on the defence package (Brussels, 4 March 2025). [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/sv/statement\\_25\\_673/STATEMENT\\_25\\_673\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/sv/statement_25_673/STATEMENT_25_673_EN.pdf)
- Western European Union. *Declaration by the WEU Foreign and Defence Ministers* (Rome, 27 October 1984). [http://www.cvce.eu/obj/declaration\\_by\\_the\\_weu\\_foreign\\_and\\_defence\\_ministers\\_rome\\_27\\_october\\_1984-enc44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf.html](http://www.cvce.eu/obj/declaration_by_the_weu_foreign_and_defence_ministers_rome_27_october_1984-enc44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf.html)
- Western European Union. Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty – Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom, Brussels, 31 March 2010). [http://www.cvce.eu/obj/statement\\_by\\_the\\_presidency\\_of\\_the\\_weu\\_permanent\\_council\\_on\\_the\\_termination\\_of\\_the\\_brussels\\_treaty\\_brussels\\_31\\_march\\_2010-en-1ed29c90-5d6c-49f5-9886-48acc17dfbb.html](http://www.cvce.eu/obj/statement_by_the_presidency_of_the_weu_permanent_council_on_the_termination_of_the_brussels_treaty_brussels_31_march_2010-en-1ed29c90-5d6c-49f5-9886-48acc17dfbb.html)
- Western European Union. Western European Union Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, *Petersberg Declaration*. [http://www.cvce.eu/obj/petersberg\\_declaration\\_made\\_by\\_the\\_weu\\_council\\_of\\_ministers\\_bonn\\_19\\_june\\_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html](http://www.cvce.eu/obj/petersberg_declaration_made_by_the_weu_council_of_ministers_bonn_19_june_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html)

## EL PARLAMENTO Y LA AGENDA DEL ESTADO

### THE PARLIAMENT AND STATE AGENDA

Antonio J. PORRAS NADALES  
Catedrático Emérito  
Universidad de Sevilla  
<https://orcid.org/0000-0003-3047-8307>

Fecha de recepción del artículo: mayo 2025  
Fecha de aceptación y versión final: junio 2025

#### RESUMEN

*La configuración habitual de la agenda estatal durante el siglo XX ha dependido del protagonismo del Gobierno, que asume una posición de centralidad activa mediante un diseño estratégico de la acción que ha avanzado históricamente en paralelo a la fase expansiva del Estado social, tras la segunda posguerra mundial. Este diseño inicial de la acción ha experimentado desde finales del siglo XX toda una mutación, pasando de ser un diseño a priori para transformarse en una respuesta a posteriori. Y a su vez este tipo de respuesta ha seguido dos caminos; el de la actividad intervencionista stricto sensu a través de las políticas públicas; y el de las repuestas mediáticas que se reducen con frecuencia a una pura acción virtual. El paso de un Estado social expansivo a un Estado social sostenible se configura como una mutación histórica que afecta a la propia naturaleza de la agenda estatal y a la dualidad Gobierno-Parlamento. Tras la gran crisis financiera de 2008 la agenda del Estado ha quedado ya estabilizada en términos prestacionales o intervencionistas. Ello provoca un desplazamiento de la agenda estatal desde su proyección intervencionista hacia una nueva dimensión posicional.*

*Palabras clave: Gobierno, Parlamento, agenda, Estado social, acción pública, no-acción, acción virtual.*

### ABSTRACT

*The usual configuration of the state agenda during the 20th century has depended on the protagonism of the government that assumes a position of active centrality through a strategic design of action that has advanced in parallel to the expansive phase of the social State after the Second World War. This initial design of the action has undergone a complete mutation since the end of the 20th century, going from being an a priori design to being more a posteriori response. And in turn this type of response has followed two paths; that of strict interventionist activity through public policies; and that of media responses that are frequently reduced to pure virtual action. The transition from an expansive social state to a sustainable social state is configured as a historical mutation that affects the very nature of the state agenda and the government-parliament duality. After the great financial crisis of 2008, the State's agenda has now been stabilized in terms of benefits or intervention. This causes a displacement of the state agenda from its interventionist projection towards a new positional dimension.*

*Keywords: Government, parliament, agenda, social state, public action, non-action, virtual action.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA AGENDA DEL ESTADO. II. EL MARCO ORIGINARIO. III. HACIA UN DECLIVE DEL PARADIGMA: LAS QUIEBRAS DEL INTERVENCIONISMO. 1. *Las dimensiones de la crisis.* 2. *Los problemas del intervencionismo.* IV. LA AGENDA A POSTERIORI: CAPACIDAD DE RESPUESTA Y PAUTAS DE GOBERNANZA. V. EL IMPACTO DEL CIRCUITO MEDIÁTICO Y LA GOBERMEDIA. VI. EL NUEVO REEQUILIBRIO DE PODERES. 1. *La dinámica gubernamental.* 2. *La dinámica parlamentaria.* VII. LA AGENDA DEL ESTADO MÁS ALLÁ DEL ESTADO. VIII. CONSIDERACIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN: LA AGENDA DEL ESTADO

La determinación de la *agenda* del Estado, donde se concretan los asuntos que van a exigir a lo largo del tiempo una atención o respuesta en forma de acción pública, constituye un ámbito estratégico central sometido a una intensa dinámica de cambio histórico. Una tensión transformadora que se intensifica en la secuencia evolutiva de los siglos xx al xxi, generando novedades sustanciales en el modo de comprensión general de la acción pública.

A lo largo del siglo xx la agenda propia del *Estado social* ha marcado una dinámica innovadora y expansiva, donde las esferas públicas tienden a asumir responsabilidades crecientes en la configuración del espacio vital de los ciudadanos generando así un efecto inmediato de bienestar social que legitima al propio modelo de *welfare state*. De este modo se habría configurado una dinámica donde un modelo de Estado relativamente estático (el *Estado de Derecho*) coexiste con un modelo dinámico en expansión, el Estado social, desde donde se van marcando nuevos horizontes que comprometen la actividad intervencionista del Estado. Las normas programáticas constitucionales, así como los derechos sociales o de bienestar, constituirían los soportes fundamentales de esta dinámica expansiva que recorre prácticamente todo el siglo xx, especialmente a partir de la segunda posguerra, operando dentro de las coordenadas generales propias del Estado de Derecho o *rule of law*.

Sin embargo, las primeras fenomenologías de las crisis del siglo xxi han transformado radicalmente este panorama: la crisis financiera que se desencadena en 2008 ha supuesto, ante el riesgo grave e inminente de hundimiento del Estado social, una reacción defensiva o «conservadora» en el entorno geográfico más característico del propio Estado social, es decir, en el contexto europeo. Y de esta forma un modelo que en su origen era esencialmente dinámico, expansivo y en constante transformación histórica, parece haber alcanzado por fin un cierto nivel de «rigidificación» para pasar a convertirse en una nueva categoría perenne. Debe entenderse que esta mutación histórica tan decisiva ha debido influir no sólo en los contenidos, sino también en la propia forma de configurar la agenda.

A lo largo del siglo xx la noción de agenda estatal había discurrido más o menos en paralelo a la propia *agenda del Gobierno*<sup>1</sup>: o sea, el elemento fundamental de la agenda pública era el que marcaba el órgano gubernamental, y particularmente su presidente, a partir de la mayoría alcanzada en las elecciones. Tal escenario tradicional ha sido afectado y condicionado por una serie de fenómenos transformadores que van desde la deriva mediática que preside la orientación gubernamental (con sus tendencias hacia la pura acción virtual) hasta el apogeo de los sistemas de comunicación que trae consigo la innovación tecnológica, permitiendo una multiplicación atomizada de los circuitos y redes de información. El proceso histórico reflejaría pues en forma panorámica una emergente dinámica de red global que abre nuevos cauces a la participación y a la presencia ciudadana en la determinación de la agenda. Sin olvidar incluso el fenómeno «*going negative*», es decir, el desencadenamiento de movimientos de resistencia o de protesta frente a ciertas políticas, ya sea desde el propio personal público o bien desde la propia sociedad.

Por lo que respecta al circuito gubernamental, la progresiva imbricación entre políticos y periodistas ha ido generando una dinámica de tipo coyuntural y cortoplacista, con una agenda oscilante que busca el éxito inmediato en las redes, pero suele carecer de postulados estables mantenidos en el tiempo. Incluso a veces la tendencia a la polarización dual de la vida política entre mayoría y oposición genera riesgos dispersos de bloqueo que se multiplican ante los frenos que, en general, suscita una burocracia elitista ancestralmente reacia a los cambios. Y por lo que respecta a la sociedad, la multiplicación de las instancias participativas sobre las esferas públicas implica de modo automático un incremento paralelo de los puntos de veto que viene a dificultar cualquier nuevo proceso de decisión pública (Dente, Subirats, 2014).

En resumen, la agenda del Estado diseñada desde el Gobierno se viene enfrentando desde hace tiempo a toda una larga serie de incertidumbres o riesgos de bloqueo, que irían desde los propios frenos burocráticos hasta el rechazo social generalizado; mientras que,

---

<sup>1</sup> De ahí el apogeo de las llamadas teorías del «impulso político» que entendían el conjunto de la acción del estado a partir del eje impulsor gubernamental. Sobre el tema Porras Nadales (2015).

por su parte, los actores protagonistas de la política experimentan una deriva progresiva hacia la adopción de meros «posicionamientos». Y de forma paralela, la propia sociedad parece incrementar a lo largo del tiempo sus pretensiones de inclusión sobre la esfera pública.

En definitiva, a estas alturas del siglo XXI podríamos sugerir que la agenda de los asuntos públicos no se determina ya en exclusiva por el Gobierno, sino que surge de toda una interacción entre múltiples actores operando en unos sistemas de red complejos y variables. Donde la tónica dualidad Gobierno/Parlamento resulta sustancialmente alterada y donde, al mismo tiempo, están presentes ya toda una pluralidad de actores, integrando circuitos mediáticos, agentes semipúblicos, colectivos organizados, redes sociales activas, y un entramado disperso de espacios de interacción múltiple.

El Gobierno del siglo XXI ya no es un jinete que cabalga solo, ni puede aspirar a monopolizar la agenda de forma exclusiva, como sucedió en el pasado, sino que avanza acompañado de todo un amplio grupo de jinetes. Un entramado donde no podemos incluso ignorar la presencia de actores *fake* o manipuladores deliberados, que se mueven por oscuros intereses. Hasta los propios Parlamentos vienen experimentando una deriva histórica que lleva desde sus tradicionales funciones de legislación y control hacia una estrategia de adopción de posiciones o de tomas de postura que resultan ajenas a toda pretensión de acción inmediata.

Luego la pregunta inmediata sería: en este nuevo entorno complejo, donde sociedad y Estado parecen moverse en una suerte de «pasillo estrecho» (Acemoglu y Robinson, 2019) incidido por multitud de actores ¿Cómo se determina la agenda? ¿Sigue siendo un asunto reservado al Gobierno? ¿Podemos seguir hablando de una agenda, o se trata ya más bien de una pluralidad de agendas? ¿Sigue siendo una agenda orientada a la acción, o se agota en el mero posicionamiento? ¿Entonces, cómo se responde ahora a las demandas ciudadanas? ¿Desde qué ámbitos institucionales?

Es posible que el contexto presente nos dibuje nuevos escenarios, acaso aún percibidos de forma confusa y emergente, donde los focos de atracción y de movilización social pueden ser muy variables, y donde se trata de abrir cauces a las pretensiones de tener «voz» por parte de numerosos actores situados en una distinta escala social y

territorial. En resumen, toda una serie de potenciales transformaciones que, al mismo tiempo que modifican la propia noción de agenda, parecen inducir hacia un nuevo protagonismo del Parlamento, o de los Parlamentos, en una dinámica nueva y original.

## II. EL MARCO ORIGINARIO

En su configuración originaria, el modo de formación de la agenda del Estado se ubica en un entorno institucional predefinido constitucionalmente, la denominada «forma de gobierno». Un escenario determinado por las relaciones entre Gobierno y Parlamento<sup>2</sup>, que se caracteriza por estar sometido a una profunda inflexión de tipo histórico.

Los actuales sistemas parlamentarios europeos se gestaron en el contexto constructivo de la segunda posguerra, configurando una dinámica específica influida tanto por el apogeo del *Estado de partidos* como por la eclosión del *Estado social*: las principales coordenadas de inflexión histórica de la segunda mitad del siglo xx. Su resultado fue un sistema donde la agenda del Estado venía establecida prioritariamente por el Gobierno, asumiendo un contenido profundamente intervencionista. Y será este modelo de articulación de la democracia representativa contemporánea el que deberá enfrentarse desde finales del siglo xx a un intenso proceso de cambios históricos que afectan no sólo a la posición de las distintas esferas institucionales sino también a la propia naturaleza de la noción de agenda.

El marco de partida para una comprensión actualizada de esta problemática responde pues a un escenario histórico ubicable en unas coordenadas temporales que coinciden con la emergencia del *welfare state* tras la segunda posguerra. Un modelo donde predominaba una concepción esencialmente *programática* de la agenda (Mintzberg, 2001), en un ambiente histórico que coincide con la eclosión del *Estado de Partidos* (García Pelayo, Leibholz, Sartori). Lo que, unido a la extensión de los instrumentos propios del parlamentarismo racionalizado gestados durante el periodo de entreguerras (Mirkine-Guetzevitch), dibujaba un marco de gobernabilidad que va a facilitar el desarrollo de una estrategia programática diseñada desde

---

<sup>2</sup> Todd (1900), Resdslob (1924) y Mortati (1973).

el Ejecutivo. Una estrategia que, en términos generales, respondía a una cierta filosofía keynesiana<sup>3</sup>, encontrando su soporte legitimador en los nuevos derechos sociales y de bienestar, así como en las normas finalistas y programáticas incluidas en las constituciones de la segunda posguerra.

La concepción programática de la agenda se corresponde pues con un periodo de respuesta a la crisis de los modelos liberales vigentes hasta principios del siglo xx y, más particularmente, tras la crisis económica que sigue al *crack* bursátil de 1929 (Lowi, 1969). Una primera característica sería pues su adecuación a la visión unitario-verticalista propia del primer Estado social<sup>4</sup>, que tiende a acentuar la centralidad de un Ejecutivo que se ha despojado ya de las reminiscencias monárquicas propias del siglo xix, para asumir ahora una función de dirección centralizada de la dinámica del Estado.

Pero al mismo tiempo, y desde la perspectiva de la sociedad, la concepción estratégico-programática de la agenda constituye una construcción generadora de legitimidad y confianza en la medida en que, para la propia sociedad civil, preludia una auténtica «construcción del futuro» por parte del Estado. Y en un contexto histórico donde la confianza ciega en el mercado ha decaído, un futuro predecible configurado globalmente desde el propio Estado será, para el conjunto de la ciudadanía, un factor generador de seguridad. Sobre todo, en sociedades que, como la europea, acababan de sobrevivir a dos guerras mundiales. Para mayor consistencia, el diseño del proceso se va a configurar en los sistemas parlamentarios europeos como un auténtico compromiso (para algunos, de naturaleza cuasi sinalagmática) entre ejecutivo y legislativo: lo que vincula así al conjunto del Estado a partir de un marco de confianza política (y se supone que, al mismo tiempo, social) de la que deriva en último término el conjunto de la actuación estatal.

---

<sup>3</sup> De ahí que Claus Offe utilice el concepto de *Estado de Bienestar Keynesiano* (EBK) como expresión más específica para referirse al Estado social intervencionista, en su *Contradictions of the welfare state*, Londres, 1984, Hutchinson.

<sup>4</sup> Donde, a diferencia del Estado liberal, en el cual se suponía que los principios de justicia o de igualdad emanaban de la lógica del mercado y por lo tanto de la esfera de la sociedad civil, se pasa a entender que es el Estado el auténtico «creador» de todo orden de racionalidad o de justicia que, en consecuencia, se impondrá siguiendo una lógica *top-down* o de tipo verticalista. Porras Nadales (1988).

Todo ello significa pues que, en su origen, la noción de agenda estatal se diferenciaría sustancialmente de la visión, bastante posterior en el tiempo, de la *agenda setting* propia del ámbito contemporáneo de las políticas públicas<sup>5</sup>, donde en rigor la dinámica de la acción se focaliza en torno a la aleatoria categoría de la *policy window* o ventana de oportunidad, entendida como un momento u ocasión más o menos coyuntural que debe ser aprovechado por la esfera pública, pero que en rigor no es «creado» por ella. Frente a esta visión coyuntural o circunstancial, la construcción originaria de la agenda del Estado en la tradición del parlamentarismo europeo se aproximaría más bien a las reminiscencias propias de la planificación soviética (que alcanzaba su apogeo durante la segunda mitad del siglo xx) imponiendo un diseño racional-verticalista o *top/down* de la acción, que teóricamente impregna de seguridad jurídica y de confianza pública al conjunto del sistema.

### III. HACIA UN DECLIVE DEL PARADIGMA: LAS QUIEBRAS DEL INTERVENCIONISMO

Este modelo originario se alimentaba pues de dos elementos: uno de dimensión estructural, el denominado parlamentarismo racionalizado (Mirkin-Guetzevitch) impulsor de una gobernabilidad estable y bien regulada a partir del periodo de entreguerras; y otro de dimensión funcional que encuentra su mejor expresión doctrinal en la categoría italiana del impulso o *indirizzo politico*<sup>6</sup>, con sus derivas en corrientes funcionalistas (Easton, 1969). Visto en panorama, se trataba pues de un modelo unitario-centralizado que va a transmitir su impronta dinámica a la configuración originaria del Estado social.

#### 1. *Las dimensiones de la crisis*

Sin embargo, sus primeras quiebras comienzan a percibirse a partir del último tercio del siglo xx: acaso fue en el ámbito *económico* donde de forma más temprana empezaron a detectarse las insuficiencias de la programación estatal, particularmente a partir de

---

<sup>5</sup> Una concepción que aparece en Estados Unidos algo más tardíamente en el tiempo. Kingdon (1995).

<sup>6</sup> Fernández Sarasola (2003), Manzella (1977) y Pitarch (1990).

la primera crisis petrolífera de 1973 y la emergencia del fenómeno de la *stagflation*, donde se reflejaría una quiebra sustancial del primer optimismo keynesiano que estaba en la misma base del estado de bienestar. La previsibilidad y la racionalidad de las propuestas programáticas, así como la propia capacidad instrumental de los aparatos estatales comenzaban a experimentar evidentes quiebras. Así, Richard Rose relativizaba a comienzos de los años ochenta<sup>7</sup> el grado de autonomía operativa del Gobierno sobre el presupuesto estatal, al situar su capacidad real de maniobra en apenas algo más del cinco por ciento, siendo el resto toda una serie de compromisos estables mantenidos a lo largo del tiempo.

Seguramente son más complejos y difusos los condicionamientos que impone la política *exterior* sobre la evolución de la agenda estatal, considerando el impacto de los cambios históricos que trae consigo la disolución de la Unión Soviética y la evolución desde un universo bipolar propio de la Guerra Fría hacia la multipolaridad y la inexorable emergencia de la globalización, que se visualiza especialmente a partir de la década final del siglo xx.

Sin embargo, cabe decir que el núcleo problemático central donde se sustanciaba la proyección operativa de la agenda estatal se va a situar lógicamente en el ámbito de *la política* (o, complementariamente, en el de *las políticas*): y es aquí donde acaso se perciban mejor sus impactos transformadores. De entrada, debe recordarse que la esfera donde se ubica el marco de debate acerca de la agenda del Estado suele ser normalmente la arena parlamentaria y que, en consecuencia, los argumentos de valoración acerca del cumplimiento efectivo del marco programático-finalista comprometido por el Ejecutivo ante la Cámara al comienzo de la legislatura se sitúan en un plano estrictamente «político». Lo que, en sentido negativo, significa que ni existen instrumentos de control jurídico sobre el cumplimiento efectivo de los objetivos programáticos establecidos, ni mucho menos un control evaluativo de naturaleza técnica<sup>8</sup>.

La debilidad del control-sanción político encargado, por ejemplo, de asegurar el cumplimiento de las resoluciones parlamentarias aprobadas por la mayoría (generalmente Propositiones no de

---

<sup>7</sup> Rose (1984).

<sup>8</sup> Porras Nadales (2007) y Holgado, (2008).

Ley, PNL), dificulta en la práctica un ejercicio efectivo del control parlamentario que opera por vía reglamentaria. Las posibles comparecencias *a posteriori* que se les puedan exigir a los miembros del Ejecutivo para justificar un eventual incumplimiento de los «mandatos» parlamentarios serán siempre muy aleatorias; y las eventuales consecuencias por el incumplimiento de esos hipotéticos «mandatos» apenas consiguen rebasar el nivel de la mera retórica del discurso o del debate político. La teoría del «impulso» político demostraba así su originaria debilidad en términos históricos al ajustarse a claves de consenso político que constituyen su auténtica razón de ser: y estos instrumentos se limitarían a ser, al final, pura expresión de la voluntad de la mayoría.

A lo que se añade un argumento complementario de carácter contextual: y es que la consistencia a medio o largo plazo de los lineamientos programáticos asumidos por el Gobierno ante el Parlamento dependerán siempre del grado de estabilidad general del sistema durante el periodo de cuatro años que dura la legislatura. Es decir, el Estado actuará congruentemente ante la realidad (de acuerdo con sus compromisos asumidos frente a la sociedad) siempre que la propia realidad social se mantenga más o menos estable en términos históricos. Pero cualquier coyuntura de crisis, cualquier acontecimiento o chispazo imprevisto, cualquier cambio en las pautas de evolución histórica, puede descabalar por completo la congruencia de la programación estatal.

Y sin embargo, paradójicamente, la dinámica de la legitimación parlamentaria del Gobierno, basada en la confianza originaria adquirida en las urnas y en el cumplimiento efectivo de las promesas ofrecidas al electorado y comprometidas ante la Cámara, no solamente va a mantener una consistente vigencia a lo largo del tiempo, sino que tiende a trasladarse y a generalizarse con éxito hacia la propia ciudadanía. Cabría entonces aceptar que los ciudadanos «quieren» o apoyan a Gobiernos que cumplan efectivamente sus promesas: o más bien a partidos que, una vez en el Gobierno, cumplen con sus compromisos electorales. Y ello pese a que las circunstancias históricas parecen impulsar hacia un contexto de incertidumbre y de inestabilidad ajeno a este tipo de compromisos. La dimensión subjetiva de la confianza en las promesas formuladas por los gobernantes o por los líderes del

partido en el Gobierno, opera pues como un placebo o sucedáneo compensatorio de la incertidumbre incremental en que se desenvuelve la propia realidad compleja. La «menesterosidad» de la sociedad (Forsthoff, 1975) ha acabado incrementando su dependencia del Estado, y los ciudadanos necesitan al final de una dosis creciente de confianza para operar de forma más segura en un entorno socialmente incierto.

Esto significa pues que, en principio, la agenda estatal debe ser «creada» por el propio Gobierno en el momento originario de la legislatura de acuerdo con los compromisos electorales adquiridos, sin que ni los medios de comunicación ni la propia dinámica social tengan en rigor capacidad para interferir sobre la misma, más allá de la focalización coyuntural de algunas prioridades. Una vez formulada por el Gobierno y aprobada por la Cámara en la investidura, la agenda estatal debería tener un carácter autónomo y estable: como una instancia resistente tanto frente a las cambiantes coyunturas históricas como frente a las interferencias de la sociedad civil o de los intereses organizados, que debería mantenerse de forma estable durante al menos un período de cuatro años. Lejanas reminiscencias del ideal planificador soviético, tan en boga en los años sesenta.

Por supuesto, se supone que los soportes democráticos sobre los que se sostiene tal agenda reposan en el apoyo electoral obtenido por el partido ganador, sobre la base de un determinado programa. Luego las claves originarias del proceso global de programación y acción serían en realidad anteriores al acto de investidura: el compromiso entre legislativo y ejecutivo, que asegura el nacimiento de la dinámica impulsora de la agenda, ha debido ser precedido de un compromiso electoral previo entre los ciudadanos y el partido o partidos que obtienen la mayoría. Debiendo recordarse que este marco de confianza electoral opera igualmente en clave puramente «política»: pues los electores no podrán reclamar ante los jueces el cumplimiento efectivo de las promesas formuladas por los candidatos gubernamentales, ni cabrá la revocación del mandato representativo como mecanismo potencial de sanción.

Y en cuanto al grado de racionalidad, de coherencia, de corrección en el diagnóstico de la realidad, o incluso de posibilidades de realización efectiva de las propuestas contenidas en el programa,

serán aspectos más o menos vagos o inconcretos y, por lo tanto, relativamente secundarios. El programa electoral se configura entonces como un gran teclado seductivo sobre el cual deberán componerse las melodías y las armonías correspondientes, de acuerdo con el ensamblaje ofrecido por la forma de gobierno.

## 2. *Los problemas del intervencionismo*

Pero incluso aceptando que la lógica de la agenda gubernamental sea capaz de imponerse frente a coyunturas negativas, incluso dando por bueno que todas estas coordenadas más o menos ideales sobre las que se monta la concepción estratégico-programática de la agenda puedan cumplirse hipotéticamente, se supone o se espera siempre que las iniciativas de acción pública se traduzcan finalmente en determinados *productos* (*outputs*), generando así ciertos *resultados* (*outcomes*) en términos de impacto sobre la realidad social. O sea, la agenda debe contener propuestas de acción, como se corresponde con un contexto intervencionista propio del Estado social; y esas propuestas de acción se supone que deberán producir determinados resultados transformadores sobre el tejido social. Lo que refleja pues una concepción verticalista o *top-down* de la acción pública, donde el eje Parlamento-Gobierno se ubicaría como centro motor de un entramado institucional de tipo instrumental o mecánico cuya interacción causal provocará de forma más o menos «automática» unas determinadas consecuencias sobre la realidad social. Se trataba de una presunción optimista cuya vigencia en la realidad se mostraría pronto bastante dudosa<sup>9</sup>.

De forma simplificada suele entenderse que en primera instancia los «productos» de la actividad de programación estatal serían leyes: algo perfectamente congruente en los sistemas de gobierno parlamentario, aunque acaso más aleatorio en sistemas presidenciales<sup>10</sup>. O, incluso, desde la perspectiva del Ejecutivo, el compromiso podría limitarse más bien a la simple presentación de proyectos de leyes (puesto que su aprobación efectiva no estaría ya en las manos del propio Gobierno, sino de la Cámara). Lo que explica seguramente

---

<sup>9</sup> Porras Nadales (2014).

<sup>10</sup> Cheibub, Przeworski, Saiegh, (2004).

la perversa dinámica que atenaza a algunos Gobiernos en la recta final de la legislatura, tratando de multiplicar los proyectos de leyes «presentados» ante el Parlamento, con el objetivo de cumplir con los compromisos programáticos; aún a sabiendas de que la aprobación de tales leyes seguramente carecerá ya del plazo de tiempo necesario antes de la disolución parlamentaria.

Sin embargo, teóricamente, los «productos» emanados de la agenda estatal (en su caso las leyes) deberán acabar generando algunos resultados en términos de impacto sobre el tejido social. Y éste sería el momento decisivo en que la arena de la política (*politics*), donde hasta ahora se habría desenvuelto el proceso, comience a ser sustituida por la arena de las políticas públicas (*policies*). Las leyes no serán pues meras leyes «ordinarias» o de contenido normativo-regulativo, sino auténticas leyes programático-intervencionistas, cuyos contenidos finalistas deberían concretizarse en su caso en posteriores planes estratégicos, los cuales, una vez puestos en marcha, deberán operar unos resultados transformadores de la realidad.

Ahora bien, analizar desde esta nueva perspectiva la vigencia efectiva de la agenda estatal en base a los resultados finales obtenidos, implica en cierta medida poner en cuestión la propia eficacia del Estado social en su conjunto; o incluso más, supondría cuestionar nada menos que la eficacia de las leyes en un Estado de Derecho. Es decir, equivaldría a «problematizar» los propios resultados o consecuencias finales de la actividad intervencionista del Estado social en su conjunto; lo que implicaría un cierto desplazamiento de las perspectivas críticas desde el eje Parlamento-Gobierno hacia el conjunto del sistema.

Y este cambio trascendental se va a traducir en una serie de luces de alerta que acabarán impactando sobre la consistencia originaria del modelo. ¿Acaso las dudas o incertidumbres que rodean en general al intervencionismo público no estarían reflejando un riesgo de crisis o debilidad potencial del propio Estado social intervencionista o *welfare state*? Y si los objetivos estratégicos formulados por la instancia política no acaban generando, como sucede con frecuencia, los resultados previstos ¿será que algo ha fallado rotundamente en el propio diseño del Estado intervencionista o *Estado de Bienestar Keynesiano*? Hay que entender bien la trascendencia de estas consta-

taciones, porque su resultado estaría afectando nada menos que a la más noble empresa histórica emprendida por la cultura constitucional europea del siglo xx: la construcción de un modelo de Estado social que iría más allá de la dualidad capitalismo/socialismo en que hasta ahora había venido derivando la dinámica histórica. Y no olvidemos que ese modelo de Estado social se incorpora sobre una inercia histórica perfectamente ajena a toda estrategia intervencionista: pues en la configuración originaria del Estado (o sea, en el contexto liberal primitivo) se entendía siempre que la sociedad era una esfera de autofuncionamiento al margen de toda intervención pública. De ahí las dificultades con que tuvo que bregar F. D. Roosevelt cuando el Supremo americano comenzó a bloquear las primeras iniciativas de su *New Deal* (Lowi, 1969).

Esta tensión entre el orden horizontal y espontáneo de la sociedad frente al orden jerárquico de la lógica estatal es algo que vendrá a suscitar ciertamente posiciones de aceptación o rechazo en clave puramente ideológica; especialmente cuando el discurso recurrente del neoliberalismo parece encontrar siempre claves de crítica contra un Estado social que, a lo largo del siglo xx y en base a su puro intervencionismo, estaría estrangulando la verdadera fuente de la riqueza de las naciones, el mercado. Sucede además adicionalmente que tales constataciones críticas, suscitando posiciones escépticas, suelen proceder con frecuencia de Estados Unidos, lo que de forma inevitable acabaría por afectar a la propia dignidad del constitucionalismo europeo, montado desde la Constitución de Weimar en una larga ola de modernización democrática característica del siglo xx.

En resumen, las dudas o incertidumbres que rodean el fenómeno del intervencionismo público se acabarían interpretando entonces como auténticas claves potenciales de éxito o fracaso histórico del Estado social, y tal perturbación dificultará un análisis sereno de los problemas.

#### IV. LA AGENDA *A POSTERIORI*: CAPACIDAD DE RESPUESTA Y PAUTAS DE GOBERNANZA

Pero más allá del debate puramente ideológico, el enfoque de políticas públicas, que paradójicamente tiene su desarrollo inicial en Estados Unidos aunque fuera luego tardíamente acogido en Europa

(Subirats, 1989, 2008), vino a introducir una complejidad añadida en la medida en que el análisis de la agenda (fijada en principio en clave de mera programación finalista) se veía ahora enfrentado a todo un marco problemático que se sitúa más bien en la esfera instrumental o de implementación. O incluso más, a todo un complejo diseño procesual propio de las políticas públicas que afectaría como mínimo a: consensos sociales previos, diseño estratégico de planes de actuación, mecanismos de implementación, y uso de instrumentos evaluativos destinados a retroalimentar el proceso de forma permanente. Todo ello en respuesta a las demandas y necesidades ciudadanas. O sea, un panorama procesual complejo y problemático que implica una nueva preocupación por los instrumentos de la acción (y no ya por su dimensión finalista o programática) y que se mueve ahora más bien en la esfera directiva de la administración y la burocracia (la esfera de la «gestión pública») operando sobre una realidad compleja y desagregada: la de las diferentes políticas públicas, sometidas a claves heterogéneas de éxito o fracaso.

Y sin embargo, será alrededor de este panorama complejo que suscita el escenario del nuevo intervencionismo público donde al final van a reposar las claves de las que dependerá la posibilidad de obtener resultados positivos de la propia actuación estatal; es decir, las claves sobre las que pivota en última instancia el éxito histórico del Estado social<sup>11</sup>. Lo que debería implicar, en teoría, todo un proceso histórico de aprendizaje institucional orientado a tratar de mejorar a lo largo del tiempo la eficacia de los instrumentos intervencionistas movilizados al servicio de los horizontes finalistas y programáticos establecidos globalmente en la Constitución y concretizados en cada legislatura por el eje parlamento-gobierno.

Por más que la tradición «weberiana» europea permitiera inicialmente operar bajo la ficción de que la tradicional burocracia legal-racional sería capaz por sí misma de adaptarse de un modo

---

<sup>11</sup> Acaso el desarrollo precoz del nuevo enfoque del intervencionismo propio de las políticas públicas, o *policies*, que tiene lugar tempranamente en Estados Unidos está conectado con el hecho de que allí no existía en rigor un «nuevo» marco constitucional, como el que se diseña en Europa a partir de la segunda posguerra, estableciendo toda una serie de elementos programático-finalistas y valores colectivos en forma de derechos sociales; no existiendo nuevos fines o valores, sólo cabría pues apostar por innovar en los instrumentos. Barzelay (1992), Knill (1999) y Pollitt y Bouckaert (2000).

automático a estos nuevos requerimientos finalistas de la acción intervencionista (o en todo caso, siguiendo una simple pauta de crecimiento cuantitativo, en modo de *big government*), la propia realidad se iba a encargar de demostrar que, tanto en términos de eficiencia como de eficacia, no existe ningún automatismo mágico que permita a los aparatos de la administración pública alcanzar los objetivos propuestos por la agenda estatal.

Al contrario, la agenda puede comenzar entonces a embarrancarse en un cúmulo de ámbitos problemáticos emergentes que no dependen ya de claves estrictamente «políticas»: diseños estratégicos deficientes, rechazos sociales sobrevenidos, atranques o bloqueos burocráticos, resistencias corporativas, deficiencias técnicas u organizativas, críticas mediáticas, rechazos de *lobbies* organizados, desafección ciudadana, etc. Por no hablar incluso de factores externos más aleatorios, como coyunturas económicas negativas o eventos exteriores imprevistos que condicionan la agenda. En resumen, las propuestas de acción comprometidas por los Gobiernos ante la Cámara y ante la propia ciudadanía durante un periodo de cuatro años, corren el riesgo de embarrancarse finalmente entre los complejos entresijos de la realidad, impulsando así a la agenda estatal ante el abismo de su propio fracaso.

De este modo la agenda del Estado comienza a descender desde su noble proyección originaria, dotada de una ideal dimensión sistémico-unitaria y una elevada posición jerárquica, hacia el terreno más operativo y plural de las distintas políticas públicas. Lo que supondría de entrada renunciar a toda pretensión unitario-sistémica para entrar en un terreno diverso y diferenciado, donde cada una de las políticas tendrá su propia «sustancia» (Moore, 1998) pudiendo generar resultados diferenciados. Un escenario donde cabe constatar pues una crisis funcional del «centro» del sistema (Luhmann, 1993) y donde resultará imposible pretender una programación unitario-racional-estratégica configurada *a priori*, para optar por una filosofía alternativa: la de las distintas respuestas que, en forma de políticas públicas, puedan suscitarse *a posteriori* en relación con las diferentes demandas colectivas impulsadas por la ciudadanía. Una serie plural y heterogénea de políticas que, sin embargo, quedarán perfectamente incluidas en el sistema desde el momento en que las declaraciones de

derechos sociales o de bienestar se han ido generalizando históricamente en el constitucionalismo contemporáneo.

Las políticas públicas pasarán a configurarse entonces como respuestas intervencionistas diversificadas, articuladas a través de itinerarios procesales complejos, dando lugar, lógicamente, a resultados muy diversos que dibujarían un panorama de aparente variedad o posmodernidad. La dinámica de la gobernanza y de las políticas públicas implica al mismo tiempo un desplazamiento del centro de gravedad del sistema desde el eje Parlamento-Gobierno hacia el eje Gobierno-Administración, desplazando así a un rol secundario al órgano parlamentario. Funcionalmente el cambio implicará una evolución desde las estrategias de dirección e impulso político hacia las de coordinación o, como máximo, mera orientación. Y a lo largo del tiempo, la dinámica de las políticas públicas emprenderá un lento camino hacia una cierta dinámica de autofuncionamiento, es decir, como una esfera de gestión pública que sigue sus propias inercias y procesos de retroalimentación relativamente al margen de toda intervención gubernamental; la cual se limitará, en todo caso, a la mera supervisión coordinadora o al necesario apoyo financiero anual. Las políticas o los servicios públicos deben funcionar óptimamente, al margen de toda interferencia procedente de la esfera política.

## V. EL IMPACTO DEL CIRCUITO MEDIÁTICO Y LA GOBERMEDIA

Si el eje dominante en la configuración de la agenda del Estado a lo largo del siglo XX ha sido pues el intervencionismo público, imponiendo determinadas pautas de desarrollo del Estado social, sin embargo, debe hacerse notar que simultáneamente el mecanismo general de la representación política ha discurrido en paralelo a la expansión del circuito mediático, estimulado por un interminable proceso de innovación tecnológica que suele incrementar su capacidad de proyección sobre las masas. De esta manera un circuito –el de los *mass media*– que, aunque acaso inicialmente se entendió como un mero vehículo de transmisión de decisiones estatales hacia la opinión pública, o como un simple reflejo de la acción gubernamental, ha pasado a convertirse con el tiempo en un instrumento central de articulación de la acción pública, sometido a su propia y singular dinámica.

En efecto, la nueva estrategia de la «respuesta» pública, que sustituye al modelo de la programación *a priori* propia del periodo anterior, adquiere, cuando se trata de una respuesta canalizada por la vía mediática, unas connotaciones que acaban suscitando consecuencias innovadoras en una doble dimensión, subjetiva y objetiva: es decir, que afectarían tanto a la posición de los representantes, o sea, a la clase dirigente, como a la propia sustancia o contenido de la agenda.

De entrada, es constatable que el circuito mediático, montado sobre una gran ola de innovación tecnológica, ha reforzado a lo largo del tiempo la posición de los representantes, que pueden hacerse presentes de forma inmediata ante la generalidad de la ciudadanía incrementando su capacidad comunicativa y su posición de liderazgo. La personalización y la inmediatez o instantaneidad de esta presencia se convierten en argumentos que refuerzan el circuito representativo, haciendo que los propios representantes sean más «atractivos» ante la ciudadanía, pudiendo asumir en consecuencia una mayor centralidad. Frente a la dispersión y complejidad de las políticas públicas en el modo de acción propio de la gobernanza, la proyección mediática consolida alternativamente los fenómenos de liderazgo, unificando los circuitos de imputación pública y dando lugar a un nuevo escenario: el de la *gobermmedia* (Porrás Nadales, 2014).

De este modo el anterior estilo de una agenda formulada *a priori* de forma unitario-sistemática y dotada de una pretensión de estabilidad a lo largo del tiempo, estaría pasando a ser sustituida por un tipo de agenda-respuesta *a posteriori*, formulada de forma dispersa y proyectada sobre el cambiante universo mediático. Se trata de una mutación decisiva que viene a expresar una nueva posición de los gobernantes ante la realidad en cambio: desde la anterior etapa a lo largo del siglo XX, con unos gobernantes entendidos como auténticos héroes o semidioses capaces de crear una nueva realidad de tipo racional-unitario sosteniendo el mundo sobre sus hombros, a una nueva fase donde el gobernante se limitaría a responder a las exigencias que le impone la cambiante realidad y, por lo tanto, acabará adaptándose o subordinándose a la misma, apostando por un tipo de respuesta fácil, instantánea y visualizada. Aunque, como es lógico, siempre se tratará de que tales respuestas sean brillantes y atractivas: el líder político comienza a moverse y actuar como si fuera un auténtico *influencer*.

Este desembarco del circuito mediático en el ámbito propio de la representación implicará de forma imperceptible otras novedades: fundamentalmente, que la dualidad Gobierno-Parlamento o mayoría-oposición, pierden en gran medida su sentido originario para convertirse en una pauta secundaria, puesto que *todos* los representantes podrán pretender ahora transmitir su/s mensaje/s por vía mediática e instantánea, ya estén en el Gobierno o en la oposición. Ante el desencadenamiento de cualquier acontecimiento relevante, el circuito mediático reproducirá entonces toda una serie de respuestas instantáneas, ofreciendo así un marco plural para el propio proceso político. La gobermedia no sólo expresará una dimensión personalizada e instantánea, sino al mismo tiempo, plural; o sea, el circuito mediático va asumiendo unas proyecciones similares a las que asumía con anterioridad el propio parlamento.

En este contexto plural y visualizado la originaria dimensión unitaria y congruente de la agenda del Estado comenzará a diluirse, para configurarse más bien como el resultado plural de todo un complejo entramado interactivo. Y por supuesto, una transformación esencial será la que afecta no ya a la forma de configurar la propia agenda sino también a la naturaleza misma de la acción pública que trata de ponerse en marcha. Porque la dimensión intervencionista de la acción pública, que se habría desenvuelto con razonable éxito durante todo un ciclo histórico de más de medio siglo, se verá enfrentada ahora a una mutación decisiva. Desde el momento en que las respuestas se van a expresar en meros posicionamientos, ello significa que la acción puede convertirse en pura acción virtual, proyectada de forma inmediata hacia el circuito mediático y generando sus efectos de forma instantánea. La intrínseca naturaleza intervencionista propia del Estado social estaría en plena mutación ante nuestros ojos.

Teóricamente el fenómeno del intervencionismo se estaría transformando entonces en una mera presencia virtual, que –por supuesto– debe generar sus resultados positivos suscitando confianza y seguridad entre la ciudadanía. Aunque tales repuestas virtuales deberían percibirse en su configuración originaria como auténticas «promesas» de acción futura: nuevamente la construcción del futuro

como un elemento generador de seguridad<sup>12</sup>. El problema será que la propia incertidumbre del ambiente y la complejidad del entorno determinan ahora que con frecuencia tales proyectos de acción futura acaben mutándose en simples pretensiones virtuales, que al final nunca llegan a realizarse. Y en consecuencia, la acción virtual acabaría convertida en una auténtica no-acción.

El cambio de escenario resulta pues trascendental. La agenda final del Estado será el resultado de todo un proceso plural de posicionamientos operando en claves de acción y/o de no-acción, que acabarán marcando una corriente dominante, aunque acaso en un entorno incierto o de relativa confusión. El dedo firme y rotundo de Moisés señalando las aguas será sustituido por los dedos difusos y temblorosos de los distintos miembros de su tribu.

En la evolución histórica del Estado social, esta dinámica transformadora implica pues un nuevo escenario: el paso de la propuesta programática al posicionamiento, entendido como respuesta virtual *a posteriori*, suscitará una cierta pérdida de la capacidad transformadora implícita en el modelo originario. Pero también supondrá simultáneamente dar por superadas algunas de las dificultades que traía consigo el intervencionismo para pasar a operar en un entorno más «fácil» y maleable, donde los simples posicionamientos pueden parecer políticamente suficientes si son considerados como bastantes por la ciudadanía. Las respuestas instantáneas y personalizadas parecen destinadas a animar el circuito mediático y, por lo tanto, acabarán suscitando la atracción de los ciudadanos.

## VI. EL NUEVO REEQUILIBRIO ENTRE PODERES

Haciendo pues un balance en términos históricos, parece que la inercia de la agenda gubernamental ha condicionado la evolución de la forma de gobierno desde la segunda mitad del siglo xx, intensificando la centralidad del ejecutivo a partir de la doble serie de coordenadas que conforman al Estado social y el Estado de partidos. Ahora bien,

---

<sup>12</sup> Su más conocida formulación contemporánea sería el célebre “*and believe me, it will be enough*” de Mario Draghi en julio de 2012 que provocó un efecto inmediato en las bolsas internacionales, a pesar de que la actuación del Banco Central Europeo tardó casi medio año en ponerse en marcha con posterioridad. Cfr. Porras Nadales (2015).

la relativa decadencia de la centralidad intervencionista (o más bien la mutación de la misma) que se detecta con el cambio al nuevo siglo XXI estaría impulsando toda una confusa serie de transformaciones que acaso aún no tenemos suficientemente ordenadas o asimiladas.

### *1. La dinámica gubernamental*

Seguramente los nuevos vientos de cambio son más perceptibles en el órgano gubernamental, que mantiene su inercia de centralidad institucional conquistada históricamente a lo largo del siglo XX. De entrada, ha sido en la esfera del Ejecutivo donde ha golpeado con mayor intensidad la oleada de casos de corrupción que han asolado a las democracias occidentales durante el último medio siglo, generando una inevitable curva de deslegitimación. Pero al mismo tiempo ha sido también en la esfera del Ejecutivo donde se ha repercutido con mayor intensidad el impacto transformador del circuito mediático, estimulando los impulsos competitivos que deciden el ganador en las elecciones y aseguran su permanencia en el poder mediante el uso y abuso de la retórica del discurso y las estrategias de imagen.

El fenómeno general de sobrecarga que rodea desde hace tiempo la evolución del Estado social se focaliza pues con especial intensidad en la esfera gubernamental, determinando por una parte un exceso de expectativas ciudadanas depositadas en la futura actuación gubernamental y, por otra, una sobreactuación del ejecutivo (o de su presidente) que acaba derivando a veces en actitudes mesiánicas: los gobernantes tendrán una tendencia a terminar convertidos en auténticos aprendices de Ícaro, emprendiendo un vuelo hacia el sol. Los aires del nuevo populismo del siglo XXI se alimentan de algunos de estos factores, apuntando a la esfera gubernamental como el principal factor de riesgo en la degradación de las democracias (Levinsky y Ziblatt, 2018).

Por lo que respecta al ámbito estrictamente normativo, donde se ubica el Ejecutivo como auténtico «motor» del Parlamento, alimentando al actividad legislativa mediante la presentación de proyectos de ley, la deriva ante la sobrecarga y la exigencia de respuestas urgentes ha tenido una vía de canalización ordinaria a través de la explosión de los decretos-leyes, que se acaban convirtiendo no ya en instrumentos

de respuesta urgente sino también en mecanismos de autocorrección del ordenamiento a través de normas ómnibus (Carmona, 2013, 2023).

Sin embargo, en su proyección mediática, la tradicional actividad programática del Ejecutivo encargada de determinar los fines u objetivos del Estado acaba derivando en una pura dinámica de dimensión publicitaria, alimentada por la cohorte de periodistas de nuevo cuño que asesoran al ejecutivo y sus soportes mediáticos. Un entorno donde el liderazgo del presidente, en permanente contacto con la ciudadanía, se transforma finalmente en una pretensión de respuesta instantánea y de proyección heroico-mesiánica. Algo que al cabo puede acabar generando efectos negativos debido a la propia sobreexposición mediática, haciendo derivar el discurso presidencial hacia una sucesión acelerada de mensajes o de propuestas carentes de toda pretensión de permanencia en el tiempo y, por lo tanto, lejos de toda ambición de generar seguridad a medio plazo. La serena estabilidad que teóricamente desprendían los Gobiernos de mediados del siglo xx ha sido sustituida por una aceleración histórica donde el gobernante parece estar siempre a punto de llegar con retraso.

## 2. *La dinámica parlamentaria*

Frente a la inercial centralidad gubernamental y su acelerada adecuación a las innovaciones tecnológicas y a la lógica de la instantaneidad propia del circuito mediático, en cambio, el órgano parlamentario habría quedado en apariencia relativamente desplazado en un rol más o menos secundario, ajustándose a las rutinas seculares propias de la práctica parlamentaria que apenas habrían incorporado innovaciones sustanciales en las décadas finales del siglo pasado.

Aunque también es posible que algunas modificaciones suscitadas en la dinámica parlamentaria no hayan sido suficientemente detectadas o focalizadas<sup>13</sup>. Y a este respecto acaso no habría que insistir tanto en las innovaciones aparentemente más «vistosas» de la vida parlamentaria, como serían la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana, o la disponibilidad de conocimiento

---

<sup>13</sup> Porras Nadales (2002).

mediante instrumentos de consulta a expertos<sup>14</sup>, sino en otras acaso más sordas e imperceptibles.

En términos cuantitativos el instrumento que viene experimentando una mayor dinámica expansiva en la práctica parlamentaria son las PNL, cuyo perfil sigue caracterizándose por su relativa ambigüedad: categoría heterogénea, a modo de ancestral cajón de sastre, que abarca en sus contenidos desde la más mínima dinámica microdemocrática hasta auténticas expresiones globalizadoras, sin alcanzar nunca su aparente pretensión de ser un instrumento de «impulso» gubernamental<sup>15</sup>. Hemos defendido que en la práctica la auténtica función de las PNL sería la de expresar un posicionamiento de la Cámara sobre la más variada serie de asuntos. Nuevamente pues, el hallazgo de los «posicionamientos», justo la categoría que marcaba, desde la perspectiva del Gobierno, el paso del intervencionismo estatal en el modelo de la gobernanza hacia la pura expresividad cromática de la acción virtual en la gobermedia. No sería pues del todo cierto el aparente «retraso» del Parlamento a la hora de incorporarse a las innovaciones que el universo mediático está aportando a la dinámica institucional de las democracias del siglo XXI, visto el apogeo de los posicionamientos como auténtica manifestación del acto político.

Estaríamos pues ante manifestaciones paralelas de una nueva forma de abordar la configuración de la agenda tanto desde el legislativo como del ejecutivo, donde la lógica originaria de la programación se sustituye por la del posicionamiento. Teóricamente sería la coincidencia de posicionamientos plurales a lo largo del tiempo el fenómeno que iría marcando o impulsando la tendencia u orientación dominante de la agenda en el medio o largo plazo. Así pues, el apogeo cuantitativo de la figura de las PNL en los diferentes Parlamentos (centrales y autonómicos) demostraría que el Parlamento no ha quedado «rezagado» en la carrera de la adecuación a las exigencias propias de la gobermedia.

Aunque la diferencia en el modo de concreción de la agenda entre ejecutivo y legislativo sí que marcaría ahora algunas pautas originales. Porque mientras el posicionamiento que procede del Ejecutivo tiene un carácter personalizado e inmediato, en cambio, los

---

<sup>14</sup> Al respecto, Santamaría Pastor (2025), pp. 53 y ss.

<sup>15</sup> Porras Nadales (2003), pp. 26-53 y Porras Nadales, cit.

posicionamientos de la Cámara se conforman siguiendo una pauta plural y deliberativa. El mayor grado de interacción comunicativa, siguiendo los planteamientos de Habermas, marcaría pues una evidente ventaja a favor de la Cámara.

Sin embargo, los cambios no afectan sólo a la figura de las PNL que conforman un nuevo modo de articulación de la agenda estatal, sino que igualmente están presentes en la propia actividad legislativa, la más clásica de las competencias parlamentarias. Si durante la fase expansiva del Estado social predominó un tipo de legislación programático-intervencionista que a veces paradójicamente situaba su eje de discursivo de inflexión en los preámbulos de las leyes, el advenimiento del nuevo contexto mediático estaría afectando a la actividad normativa del Parlamento con la aparición de un cierto tipo de leyes virtuales, que tratan de dibujar un escenario normativo con independencia del modo como tal escenario podrá hacerse presente en la realidad. Son las que podemos denominar como leyes «proclamáticas»<sup>16</sup>, cuya dimensión intervencionista se ha mutado radicalmente para convertirse en una pura plasmación virtual de un escenario futuro; la manifestación más evidente de una nueva filosofía postintervencionista que tiene otras de sus más singulares manifestaciones en las leyes de tipo «memorial» o de proyección histórica, tan gratas a la tradición jurídica francesa.

Los cambios en el ámbito normativo están pues produciendo efectos que comienzan a hacerse perceptibles en el medio plazo. Por una parte, el habitual eje de tensión entre ejecutivo y legislativo se estaría atenuando desde el momento en que el Ejecutivo ha ensanchado su recorrido normativo de forma plenamente autónoma por la vía de los decretos-leyes; lo que significa que sus espacios de tensión con la Cámara se estaría atenuando. Por otra, la actividad puramente legislativa del Parlamento parece alejarse de la unívoca pretensión intervencionista e instrumental que se deducía del tipo de leyes intervencionistas o *leggi-provvedimento* propias del periodo

---

<sup>16</sup> [https://www.diariodecadiz.es/opinion/articulos/leyes-proclamaticas\\_0\\_423858044.html](https://www.diariodecadiz.es/opinion/articulos/leyes-proclamaticas_0_423858044.html), por su parte, Eloy García prefiere hablar en casos similares, de leyes «volitivas»:

[https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2023-04020/leyees-volitivas-vivienda\\_3614136/](https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2023-04020/leyees-volitivas-vivienda_3614136/)

expansivo del Estado social, para entrar en el universo mediático a través de su dimensión proclamática.

## VII. LA AGENDA DEL ESTADO MÁS ALLÁ DEL ESTADO

Pero la serie de mutaciones históricas no se limita al estricto entorno institucional que configura la forma de gobierno, o sea, al eje Parlamento-Gobierno, sino que se proyecta con especial intensidad en un nuevo dinamismo territorial que tiende a desbordar las fronteras estatales en el contexto de la globalización. Un fenómeno que se desencadena con especial intensidad en la Unión Europea<sup>17</sup>.

La fragmentación territorial europea, integrando un triple nivel de esferas institucionales autónomas (la local-regional, la estatal y la europea), implica en efecto una multiplicación de las instancias públicas comprometidas en la tarea de responder a las demandas ciudadanas, generando una dinámica nueva y una mayor complejidad en términos históricos a la hora de configurar la agenda. Se trata de una secuencia que ya no puede ajustarse a la tradición de la tópica doctrina federalista en la medida que no opera sobre el habitual componente binario donde se simplificaba la dualidad centro/periferias, sino en una escala ternaria que desborda las coordenadas de las experiencias históricas previas.

Estaríamos pues ante una pluralidad de agendas superpuestas en una triple escala socioinstitucional, donde la dinámica propia del Estado social estaría mutándose de un modo sustancial: (a) por una parte, se nos aparece una esfera de dimensión global, expresada en el derecho regulativo europeo, que se construye fundamentalmente mediante una normación a través de estándares y parece avanzar en clave de mundialización hasta convertirse en un prestigioso foco regulativo que a veces se proyecta incluso fuera del propio territorio europeo; lo que reviste una significación especial en ámbitos como el medioambiental o el tecnológico-digital; (b) por otra, unas esferas de dimensión local-regional que operan como instancias defensoras del *welfare state* frente a las «agresiones» del mercado (Scharpf, 1996), donde se repercuten de forma inmediata las demandas de la sociedad.

---

<sup>17</sup> Porras Nadales (2001).

Tal dualidad funcional opera en la práctica siguiendo una dinámica concurrente e interactiva, en un flujo constante de copia y emulación entre casos, modelos, innovaciones y experiencias. La Europa de las regiones constituye en efecto un ejemplo paradigmático de ese dinamismo pluralista, operando mediante pautas de emulación y copia de experiencias y de mejores prácticas, lo que acaba produciendo al cabo del tiempo una suave tendencia hacia la homogeneización de modelos (Porrás Nadales, 2024).

Al mismo tiempo, la dimensión supraestatal europea genera un tipo de proceso configurador de la agenda que tiene un carácter propio y diferente; o al menos perfectamente diferenciado de la tradición estatalista previa. Se trata de un nuevo entorno institucional presidido por el principio de subsidiariedad donde puede resultar operativo el desplazamiento de los asuntos no resueltos desde la periferia local-regional hacia un centro-Bruselas que se aparece como una esfera relativamente despolitizada (en el sentido de que no se mueve de forma inmediata siguiendo pulsiones partitocráticas). La propia lógica de la normación mediante estándares que caracteriza a la regulación europea implica una nivelación sobre pautas medias que tiende pues a eludir el conflicto político directo entendido como enfrentamiento entre modelos alternativos. De este modo la configuración de la agenda propia de la Unión Europea a través del Consejo se convierte en un asunto escasamente conflictivo, condicionado en la práctica por la dinámica de la globalización.

El proceso sugiere pues un entorno especialmente adecuado para la innovación desde la esfera periférica, implicando una inversión de la vieja teoría hamiltoniana de los poderes implícitos, que ahora estarían operando a favor de la periferia, donde se impactan en primera instancia los problemas y demandas sociales; mientras que el centro-Bruselas procesaría *a posteriori* tales innovaciones, o en su caso se limitará a intervenir subsidiariamente ante problemas no resueltos.

Nuevamente la dinámica plural de la configuración de la agenda, tan característica de las Cámaras parlamentarias, se reproduce ahora en una escala territorial ampliada, contando con un ensamblaje relativamente flexible que suele apoyarse en circuitos de articulación jurídica de carácter más o menos «débil»; es decir, en los instrumentos

del llamado *soft law* que constituyen el modo de ensamblaje más característico del modelo europeo, progresivamente diferenciado de la tradición estatalista del siglo xx europeo.

### VIII. CONSIDERACIONES FINALES

La dimensión profundamente gubernamental-intervencionista que había adquirido la proyección de la agenda del Estado durante el siglo xx seguramente ha acabado por generar una dinámica inercial que en parte parece ocultar la amplia serie de cambios históricos que se han venido suscitando desde las décadas finales del siglo. Unos cambios que nos ofrecen el balance de una doble dimensión, hasta cierto punto antagónica. (a) Por una parte, un intento de reforzamiento de la propia lógica intervencionista a través de las políticas públicas y la dinámica de la gobernanza, siguiendo una secuencia histórica que, al final, viene a desplazar la propia centralidad gubernamental frente al apogeo de los circuitos relativamente autónomos de la gestión pública, dejando entonces al eje gubernamental central encargado más bien de tareas de mera coordinación. (b) Por otra, la alternativa de reforzamiento de la dimensión mediática que, más allá de la proyección institucional en el eje Parlamento-Gobierno, parece afectar más bien a la propia naturaleza de la agenda, al sustituir las líneas programáticas de actuación propias del apogeo del Estado social por meros posicionamientos mediáticos. Unos posicionamientos que conforman auténticas respuestas virtuales, entendidas en su origen como propuestas de actuación futura, pero cuya efectiva dimensión futura puede acabar al final decayendo ante el apogeo de su impacto presencial-instantáneo y su fuerte potencial legitimador.

Todos estos elementos de transformación histórica, afectando a la propia naturaleza de la acción pública, revestirían inicialmente una dimensión institucional limitada en la medida en que, de entrada, parecen oscilar exclusivamente alrededor del Ejecutivo, desplazando al Parlamento hacia una posición secundaria. Sin embargo, un análisis sereno de la evolución general del sistema parece sugerir que igualmente las Cámaras vienen experimentando transformaciones sustanciales que a veces tardan acaso más tiempo en ser percibidas adecuadamente.

Esa amplia serie de cambios estaría reflejando seguramente una mutación significativa en la forma como se determina la propia «sustancia» de la agenda, al cambiar las propuestas programáticas de acción por simples posicionamientos; los cuales, aunque en apariencia tengan un carácter insuficiente al dejar en suspenso la programación completa de la agenda, sin embargo, acaban generando en su proyección mediática mejores o mayores impactos sobre la ciudadanía. ¿Está produciéndose pues un cambio sustancial en el modo como se articula la acción pública en el mundo contemporáneo, sustituyéndose la pura acción intervencionista por la dinámica mediática del posicionamiento? ¿O sucede más bien que la acción intervencionista canalizada a través de las diversas políticas públicas se ha acabado estabilizando históricamente, para «internalizarse» como un elemento inherente a la dinámica histórica del Estado social de principios del siglo XXI?

En principio, y desde una perspectiva sustancial, se supone que sólo cabría negar rotundamente este tipo de hipótesis: la acción y es acción y el posicionamiento es posicionamiento; no deben haber esferas intermedias. Y sin embargo, si formulamos la pregunta en clave de proyección ciudadana, es posible que acabemos detectando todo un cambio decisivo. En particular si recordamos la serie de transformaciones históricas que se están produciendo de un modo paralelo: siendo acaso la más significativa el fenómeno de rigidificación del modelo de *Estado social* tras la primera gran crisis financiera del siglo XXI, de 2008 a 2012. En efecto, si la dinámica predominante al analizar la realidad en cambio propia del Estado social del siglo XX suele ser precisamente la aceleración y rapidez de los propios cambios, habría ahora un fenómeno contrario de cristalización normativa de ciertas categorías que tienden a sacralizarse como elementos permanentes del orden político. Tradicionalmente había sido la categoría *Estado de Derecho* el elemento estable destinado a mantenerse a lo largo del tiempo, operando como un mecanismo de garantía en la evolución general del Estado desde sus mismos orígenes en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. ¿Puede afirmarse que se ha producido algo parecido en la categoría Estado social?

Si durante el siglo XX el Estado intervencionista o *welfare state* fue por definición una instancia en eterno proceso de cambio y

de innovación histórica, siguiendo una interminable dinámica expansiva enfrentada a la estabilidad de la categoría Estado de Derecho, puede aceptarse que tras la primera gran crisis financiera del siglo XXI se ha producido definitivamente una alteración en estas pautas, con una original estabilización del modelo: es decir, el paso de un Estado social cambiante y expansivo propio del siglo XX a un Estado social sostenible del siglo XXI, que ahora se habría generalizado y estabilizado.

Se trata de un evidente hito histórico donde acaso la principal aportación ha sido la estrategia de la Unión Europea en la superación de la crisis financiera 2008-2012: desde el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), hasta el propio Pacto Fiscal Europeo, o las reformas constitucionales de disciplina parlamentaria del artículo 135 en España, o del artículo 81 en Italia<sup>18</sup>. O sea, una reconfiguración del Estado social dentro de los márgenes de la gobernanza fiscal supranacional donde opera una cierta dimensión tecnocrática, generando una estabilidad más allá de las fronteras nacionales. Todo ello como resultado también de la propia experiencia endógena de lucha por la supervivencia del Estado de bienestar a comienzos del siglo XXI (Porras Nadales, 2014).

Puede hablarse entonces de un nuevo tipo de consenso postcrisis, con la emergencia de un Estado social estabilizado y disciplinado, que ahora estaría legitimado no tanto por su capacidad expansiva sino por su adaptación a una lógica de eficiencia, resiliencia y sostenibilidad, orientada a mantenerse establemente en el tiempo. El Estado social abandona así su componente rompedor y coyuntural, en clave ilimitadamente expansiva, para configurarse como un modelo estructural, protegido y funcionalmente contenido; es decir, como un elemento estabilizador en el marco de la gobernanza transnacional.

Esta consolidación histórica del Estado social, en un modo paralelo al experimentado mucho antes en la categoría Estado de Derecho, tiene un impacto directo sobre el proceso de configuración de la agenda del Estado, contribuyendo a hacer ahora de las principales políticas públicas una instancia estable y constante. Como mínimo, tras el impacto de la crisis los núcleos fundamentales de

---

<sup>18</sup> Masala (2016).

políticas educativas, sanitarias y asistenciales se habrían consolidado. Y en todo caso, quedarían abiertos espacios relativos a políticas de urbanismo/vivienda, medio ambiente, ocio/cultura u otros servicios de proximidad, así como el desafío digital; ámbitos donde la creatividad de la agenda permite seguramente unos horizontes que ya no se identifican con la tradicional impronta intervencionista propia del Estado social en su fase expansiva.

En este contexto transformado cabe plantear ahora si el complejo proceso creativo de «*agenda setting*» propio del siglo xx no estaría experimentando una modificación en sus pautas habituales de acción<sup>19</sup>, que acaso ahora serían parcialmente prescindibles en la medida en que afectan ya a políticas más o menos estabilizadas en el tiempo. Y en consecuencia se suscita la duda de si el proceso de conformación de la agenda se estaría desplazando hacia el ámbito más sutil y oscilante de la gobermedia y de los puros posicionamientos. Estabilizada la instancia Estado social y sus políticas intervencionistas, los gobernantes tendrían el campo abierto a la innovación mediática de los relatos y posicionamientos como forma de ir conformando la nueva agenda.

En este contexto es lógico pensar que las relaciones entre ejecutivo y legislativo tenderían a alejarse de su primitiva visión mecanicista-instrumentalista, propia en general la teoría del estado del siglo xx, para ajustarse al nuevo predominio de concepciones inspiradas en la respuesta instantánea y el posicionamiento mediático. Una mutación que seguramente explica el recurrente prestigio del sistema semipresidencial, donde se dividen institucionalmente las tareas de gobernanza interior frente a las expresiones mediáticas de proyección hacia la opinión pública. Pero al mismo tiempo, se trata de un terreno pantanoso donde se suscitan las preocupantes alarmas que conducen a través de la vía del populismo hacia la degradación de la democracia.

Si hasta ahora tales riesgos de degradación se han repercutido sobre la esfera del Ejecutivo teniendo en consideración el rol relativamente secundario que asumían las Cámaras, en cambio la incorporación de la instancia deliberativa parlamentaria al proceso

---

<sup>19</sup> O al menos, las pautas propias del periodo histórico más expansivo y consistente en la evolución del Estado social. Majone (1990).

global de configuración de la agenda –mediante los posicionamientos que surgen de las PNL o figuras similares– dibujaría un nuevo escenario de percepción algo más difusa pero, al mismo tiempo, dotado seguramente de una proyección más congruente. La lógica discursivo-deliberativa del Parlamento mejoraría la precipitada inmediatez y personalización en que se mueven los miembros del Ejecutivo ante el circuito mediático, augurando acaso una evolución más consistente y equilibrada de la democracia contemporánea.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. (2019). *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Deusto.
- BARZELAY, M. (1992). *Breaking through bureaucracy*. Univ. California Press.
- CARMONA, A. (2013). El decreto ley en tiempos de crisis. *Revista Catalana de Dret Public*, Núm. 47.
- (2023). Transformaciones del sistema de producción jurídica en el estado contemporáneo: reflexiones en perspectiva constitucional. En M. ARAGÓN, D. VALADÉS y J. TUDELA (coords.), *Derecho Constitucional del siglo XXI, desafíos y oportunidades*. Fundación Giménez Abad.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M.<sup>a</sup>. y EXPÓSITO, E. (2024). *Contrapoderes en la democracia constitucional ante la amenaza populista*. Marcial Pons.
- CHEIBUB, J. A., PRZEWORSKI, A. y SAIEGH, S. M. (2004). Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34.
- D'IGNACIO, G., FIORITA, N. y GAMBINO, S. et alt. (a cura di) (2014). *Transizioni e democrazia nei Paesi del Mediterraneo e del vicino Oriente*. Periferia.
- DENTE, B. y SUBIRATS, J. (2014). *Decisiones públicas*. Ariel.
- EASTON, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, I. (2003). Dirección política y función del gobierno en la historia constitucional. *Historia Constitucional. Revista electrónica de Historia Constitucional*, Núm.4.
- FORSTHOFF, E. (1975). El estado de la sociedad industrial. IEP.
- HABERMAS, J. (1975). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu.
- HOLGADO, M. (2008). *El programa de gobierno y sus sistemas de control*. Tirant lo Blanc.
- KINGDON, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and public policies*. Longman.

- KNILL, C. (1999). Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous v. Instrumental Bureaucracies. *Journal of Public Policy*, Num 1.
- LEIBHOLZ, G. (1980). Representación e identidad. En K. LENK y F. NEUMANN (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Anagrama.
- LEVINSTY, S. y ZIBLATT, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (2022). ¿Qué es el parlamentarismo? Gobierno parlamentario, arquetipos y experiencias (una historia europea). *Revista de las Cortes Generales*, 11, págs. 81-125.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (2025). Parlamento e integración europea. En *III Jornadas parlamentarias: parlamento y nuevos retos en la gobernanza*. Mesa II: Parlamento e Integración Europea, págs. 83 y ss. Congreso de los Diputados.
- LOWI, T. (1969). *The End of Liberalism*. Norton.
- LUHMANN, N. (1993). *Teoría política en el estado del bienestar*. Alianza.
- MAJONE, G. (1990). *Argument, Evidence and Persuasion in the Policy Process*, Yale UP.
- MANZELLA, A. (1977). *Il Parlament*. Il Mulino.
- MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1989). *Rediscovering institutions. The Organizational basis of politics*. Free Press.
- MASALA, P. (2016). El impacto de la crisis económica y de la reforma constitucional de 2012 en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana en materia de ponderación entre los derechos sociales prestacionales y la estabilidad presupuestaria. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Núm. 20, págs. 223-255.
- MINTZBERG, H., AHLSTRAND, B. y LAMPEL, J. (2001). *Strategy Safari: A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management*. Free Press.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, B. (1936). *Les Nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*. LGDJ.
- MOORE, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós
- MORTATI, C. (1973). *La forme di governo*. CEDAM.
- PITARCH, I. (1990). La función de impulso político en los parlamentos de las Comunidades Autónomas. En A. GARRORENA (ed.). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Tecnos.
- POLLITT, C. y BOUCKAERT, G. (2000). *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- PORRAS NADALES, A. (1988). *Introducción a una Teoría del Estado Postsocial*. PPU.

- (2002). Rendimiento institucional y eficacia parlamentaria. En F. PAU Y VALL (coord.). *El Parlamento del siglo XXI, (VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos)*, págs. 189-216. Tecnos.
- (2002). Confluencia de funciones entre gobierno y parlamento y nuevas funcionalidades del principio de división de poderes. La experiencia autonómica. En *Relación Gobierno-Parlamento: un diálogo constructivo. Jornadas de análisis sobre las relaciones entre consejos ejecutivos y asambleas legislativas*, Barcelona, 4-5 Julio 2002. Generalitat de Catalunya, Consejería de Gobernación. Con la colaboración de Francisco Gutiérrez, de la Universidad Pablo de Olavide, y de diversos miembros de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Publicado como “Noves funcionalitats del principi de divisió de poderes: l’ experiència autonómica”, *Activitat Parlamentaria*, (Generalitat de Catalunya) Núm. 5, enero 2003, págs. 26-53.
- (2007). Evaluar la acción de gobierno. *Nuevas Políticas Públicas*, Núm. 3, págs. 59-82. IAAP.
- (2014). El Estado social autonómico tras la crisis. En A. ANGUITA (dir.), *Derechos estatutarios y defensores del pueblo. Teoría y práctica en España e Italia*. Atelier.
- (2014). *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*. Trotta.
- (2015). La agenda del gobierno, *Revista de Fomento Social*, Núm. 278, págs. 245-279; igualmente disponible en S. BAGNI, G. A. FIGUEROA, G. PAVANI, (coords), *La Ciencia del Derecho Constitucional Comparado. Estudios en Homenaje a Lucio Pegoraro*, Tirant lo Blanc, 2017, Tomo II, págs. 499-536.
- (2024). *Sistema de red. hacia la gobernanza regional europea*. FGA.
- (2025). Parlamento y globalización. En *III Jornadas parlamentarias: Parlamento y nuevos retos en la gobernanza*, Congreso de los Diputados.
- REDSLOBB, R. (1924). *Le régime parlementaire*. Giard.
- ROSE, R. (1984). *Understanding big government. The programme approach*. Sage.
- SARTORI, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza.
- SUBIRATS, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. MAP.
- (2008). *Análisis y gestión de políticas pública*. Ariel.
- TODD, A. (1900). *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*. Giard et Brière.



# LA FORMACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA LIBRE Y LAS GRANDES PLATAFORMAS DIGITALES

## THE FORMATION OF FREE PUBLIC OPINION AND LARGE DIGITAL PLATFORMS

Eva SÁENZ ROYO

Profesora titular de Derecho Constitucional

Universidad de Zaragoza

<https://orcid.org/0000-0002-5502-3870>

Fecha de recepción del artículo: mayo 2025

Fecha de aceptación y versión final: junio 2025

### RESUMEN

*La formación y existencia de una opinión pública libre constituye uno de los pilares fundamentales del Estado democrático. En la nueva era digital, las redes sociales se han convertido en los nuevos foros de formación de esta opinión pública, siendo las grandes plataformas digitales las que, por su posición de dominio en el mercado y a través de su poder de censura y su poder de selección y priorización de contenidos a través de algoritmos, controlan los procesos comunicativos y pueden poner en peligro la formación libre de la opinión pública.*

*Con el objetivo de preservar la formación de una opinión pública verdaderamente libre, en este artículo se defienden propuestas legislativas concretas para limitar el poder de censura de las grandes plataformas digitales y controlar sus recomendaciones algorítmicas en procesos electorales. En la conformación de esa opinión pública libre se hace necesario también garantizar el respeto a derechos fundamentales como el derecho al honor sin que queden espacios de impunidad, de ahí la necesidad de responsabilizar a las grandes plataformas por los contenidos ilícitos de sus redes que se hacen bajo el anonimato o responsabilizarlas si las recomendaciones algorítmicas ayudan a propagarlos. Igualmente, para garantizar el derecho a la información veraz en el proceso de comunicación se plantean reformas*

*legislativas para obligar a las grandes plataformas a incorporar sistemas de rectificación de información.*

*Palabras clave: opinión pública libre, grandes plataformas digitales, censura, recomendaciones algorítmicas, libertad de expresión, derecho a la información veraz, derecho al honor, anonimato, noticias falsas, derecho de rectificación.*

### ABSTRACT

*The formation and existence of free public opinion constitutes one of the fundamental pillars of the democratic State. In the new digital age, social media have become the new forums for the formation of this public opinion. Large digital platforms, due to their dominant position in the market and their power to censor and select and prioritize content through algorithms, control communication processes and can jeopardize the free formation of public opinion.*

*With the aim of preserving the formation of a truly free public opinion, this article advocates specific legislative proposals to limit the censorship power of large digital platforms and control their algorithmic recommendations in electoral processes. In forming this free public opinion, it is also necessary to guarantee respect for fundamental rights such as the right to honor, without leaving any room for impunity. Hence the need to hold large platforms accountable for illegal content on their networks that is made anonymously, or to hold them accountable if algorithmic recommendations contribute to its propagation. Likewise, to guarantee the right to truthful information in the communication process, legislative reforms are proposed to require large platforms to incorporate information rectification systems.*

*Keywords: Free public opinion, large digital platforms, censorship, algorithmic recommendations, freedom of expression, right to truthful information, right to honor, anonymity, fake news, right to rectification.*

SUMARIO: I. LA FORMACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA LIBRE Y LAS GRANDES PLATAFORMAS DIGITALES: LA NECESIDAD DE LÍMITES LEGISLATIVOS. II. LA NECESARIA PROHIBICIÓN DE CENSURA POR LAS GRANDES PLATAFORMAS DIGITALES. III. LA RESPONSABILIDAD DE LAS PLATAFORMAS POR LOS ALGORITMOS QUE VULNEREN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y TRANSPARENCIA EN CAMPAÑA ELECTORAL. IV. LA RESPONSABILIDAD DE

LAS PLATAFORMAS POR LOS CONTENIDOS ILÍCITOS EN LAS REDES. 1. *El «deber de diligencia» de las plataformas en la retirada del contenido ilícito.* 2. *La responsabilidad de las plataformas por el contenido ilícito bajo anonimato.* V. LA OBLIGACIÓN DE LAS PLATAFORMAS DE TENER MECANISMOS DE RECTIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

## I. LA FORMACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA LIBRE Y LAS GRANDES PLATAFORMAS DIGITALES: LA NECESIDAD DE LÍMITES LEGISLATIVOS

La formación de una opinión pública libre es una pieza esencial en la configuración de todo Estado democrático, sin la cual no hay sociedad libre ni, por tanto, soberanía popular. Esa opinión pública libre se garantiza mediante el reconocimiento de la libertad de expresión –que se compone de la libertad de opinión y el derecho a la información veraz–, sus límites en otros derechos fundamentales como el derecho al honor y a la intimidad, la interdicción de la censura previa por los poderes públicos o el monopolio jurisdiccional en la eliminación de las publicaciones, todo ello garantizado en nuestro ordenamiento jurídico a través del art. 20 CE. Dice el Tribunal Constitucional que

el art. 20 de la Norma fundamental, además de consagrar el derecho a la libertad de expresión y a comunicar o recibir libremente información veraz, garantiza un interés constitucional: la formación y existencia de una opinión pública libre, garantía que reviste una especial trascendencia ya que, al ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática. Para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas (STC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6).

Las redes sociales se han convertido en los nuevos foros de formación de esta opinión pública, ya que en las mismas circulan públicamente noticias, datos y juicios de hecho (información), así como opiniones, posicionamientos y juicios de valor (expresión). En este nuevo escenario, todos podemos producir (abrir un blog o tener una cuenta en una red social), pero son las grandes plataformas digitales como Google, Facebook, Instagram o X<sup>1</sup> las que tienen un

---

<sup>1</sup> En el ámbito digital se hace imprescindible distinguir entre los operadores que son meros intermediarios y aquellas plataformas que sí seleccionan, a través de aplicaciones algorítmicas, el contenido publicado, ejerciendo así un poder de moderación. Entre los meros intermediarios podríamos incluir: 1) Los operadores de redes que proveen la

poder de mercado que las convierte en auténticos foros públicos de discusión porque solo ellas tienen la capacidad de poner en circulación masiva el contenido que producimos, solo ellas pueden aumentar o reducir la visibilidad, colocar contenidos primeros en las búsquedas o eliminarlos, cancelar cuentas o potenciarlas. En definitiva, son las grandes plataformas digitales las que se han convertido en controladoras y conformadoras principales de la opinión pública, que deja de ser tan libre. Su derecho a la censura y su poder de selección y priorización de contenidos a través de algoritmos han convertido a estas empresas privadas en poderes que «controlan los procesos comunicativos» (Balaguer, 2022, pp. 68, 139) y que pueden poner en peligro la formación libre de la opinión pública y, con ello, el pluralismo social y político base de todo Estado democrático.

Con el objetivo de preservar la formación de una opinión pública verdaderamente libre en este artículo se defienden propuestas legislativas concretas para limitar el poder de censura y controlar las recomendaciones algorítmicas de las grandes plataformas en procesos electorales. En la conformación de esa opinión pública libre se hace necesario también garantizar el respeto a derechos fundamentales como el derecho al honor sin que queden espacios de impunidad, de ahí la necesidad de responsabilizar a las grandes plataformas por los contenidos ilícitos de sus redes que se hacen bajo el anonimato o responsabilizarlas si las recomendaciones algorítmicas ayudan a propagarlos. Igualmente, para garantizar el derecho a la información

---

infraestructura para el acceso a la transmisión de internet entre un punto y otro; 2) Los proveedores de acceso a internet, incluyendo compañías como Une, T-Mobile, Orange, etc; 3) Los proveedores de servicios de alojamiento de la información o hosting que permiten que los usuarios almacenen o guarden la información que deseen en sus servidores. En esta categoría, podemos encontrar los servicios en la nube, como YouTube, DropBox, SkyDrive, etc. En cambio, entre las plataformas que ejercen poder de moderación podríamos incluir: 1) Los portales de internet con enlaces de noticias que seleccionan publicaciones y las clasifican; 2) Los proveedores de acceso logístico o motores de búsqueda como Google, Yahoo!, etc.; 3) Los proveedores de servicios de redes sociales como Facebook, Twitter (ahora X), LinkedIn, etc. *Vid.* Barrero Ortega, 2021, pp. 109-110.

Entre las plataformas digitales, el art. 33 RSD define como plataformas o motores de búsqueda de muy gran tamaño las que tienen un promedio mensual de destinatarios del servicio activos en la Unión igual o superior a cuarenta y cinco millones. Es la Comisión Europea la que publica y actualiza la lista de estas grandes plataformas en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Puede consultarse la lista en: [https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/es/ip\\_23\\_2413](https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/es/ip_23_2413) (consulta 29/04/2025).

veraz en el proceso de comunicación se plantean reformas legislativas para obligar a las grandes plataformas a incorporar sistemas de rectificación de información.

Este trabajo es continuación de otro anterior en el que se hizo un análisis pormenorizado del marco jurídico y jurisprudencial en EEUU y en Europa y se pusieron de manifiesto las principales carencias y problemáticas en el ordenamiento jurídico español (Sáenz Royo, 2024). Ahora el objetivo es concretar las medidas legislativas que permitirían cubrir esos vacíos normativos para, en la medida de lo posible, garantizar también en las redes sociales la formación de una opinión pública libre como base de todo Estado democrático.

## II. LA NECESARIA PROHIBICIÓN DE CENSURA POR LAS GRANDES PLATAFORMAS DIGITALES

Las grandes plataformas digitales, a través de su poder de moderación, pueden no dar acceso o expulsar opciones ideológicas que no coincidan con su política de empresa. También esa censura puede ser indirecta, a través de la conocida como «exclusión oculta», donde el usuario mantiene la impresión de que aún puede publicar a pesar de que realmente su contenido ya no es visible para el resto de usuarios, se le excluye de listas de difusión o no se promociona su contenido (Barredo Artíguez, 2025, p. 306).

El Tribunal Supremo de EEUU reconoce un poder de censura sin límite a las plataformas digitales amparado en la I Enmienda. En el caso *NetChoice v. Paxton* se analiza la constitucionalidad de una ley del estado de Texas, aprobada en septiembre de 2021, que prohíbe que las plataformas de redes sociales con al menos 50 millones de usuarios activos bloqueen, eliminen o desmoneticen contenido según las opiniones de los usuarios. El 16 de septiembre de 2022 el tribunal de apelaciones de Texas señaló, con una interesante argumentación, la constitucionalidad de esta ley indicando que la I Enmienda no puede proteger el derecho a censurar reclamado por las plataformas y que, por tanto, las leyes que prohíben la censura por parte de las plataformas están protegiendo la libertad de expresión de los usuarios. En contra de esta sentencia, el 1 de julio de 2024 el Tribunal Supremo de EEUU subrayó que el legislador democrático no puede

poner límites a la censura privada porque esta censura está protegida constitucionalmente por la I Enmienda<sup>2</sup>.

Por su parte, la UE no es tan permisiva con ese derecho a la censura de las plataformas digitales, y aunque lo reconoce, en el Reglamento de Servicios Digitales (en adelante, RSD) establece obligaciones de transparencia y de debido proceso al moderar los contenidos, estando obligadas a poner a disposición de los usuarios puntos de contacto, mecanismos de notificación y acción, así como a motivar sus decisiones de restricción (arts. 14-17 RSD). En el caso de plataformas de gran tamaño y de que la restricción vaya dirigida a empresas periodísticas, la motivación de sus decisiones de restricción debe producirse antes de la restricción y dando veinticuatro horas para la respuesta de la empresa periodística (cons. 50 y art. 18.4 Reglamento Europeo sobre la libertad de los medios de comunicación –en adelante, RELMC–). También a las plataformas que son grandes empresas se les impone la obligación de tener sistemas internos de tramitación de reclamaciones sobre moderación de contenidos, así como mecanismos de resolución extrajudicial de litigios (arts. 20-21 RSD), además de la obligación de realizar un informe anual sobre la moderación de contenidos que lleven a cabo (art. 34 RSD). Por tanto, en el ámbito de la UE, si bien se reconoce un poder de moderación de las grandes plataformas, este poder de moderación debe quedar modulado por el derecho a la libertad de expresión y de información veraz de los usuarios, lo que se traduce en obligaciones para las grandes plataformas de transparencia y de proceso debido, incluyendo mecanismos de resolución extrajudicial de litigios.

En cualquiera de los dos casos, en EEUU con barra libre para la censura y en la UE con obligaciones de transparencia y procedimentales, el derecho de censura reconocido a las grandes corporaciones les permitiría eliminar o restringir cuentas por cuestiones ideológicas. Ello supone una alteración en la conformación de la opinión pública libre por la posición de dominio que tienen estas plataformas en el

---

<sup>2</sup> Sobre esta sentencia puede verse un comentario en Vázquez Alonso, 2025, pp. 392-398. La consulta de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de EEUU puede hacerse desde su página oficial en <https://www.supremecourt.gov/opinions/opinions.aspx>. También existen diversas bases de datos privadas que proporcionan un rápido y fácil acceso a la misma. Entre ellas, Oyez: <https://www.oyez.org/about>. Este caso puede verse en: “NetChoice, LLC v. Paxton.” Oyez, [www.oyez.org/cases/2023/22-555](https://www.oyez.org/cases/2023/22-555). Accessed 8 Apr. 2025.

mercado de las ideas. Igual que nuestro Tribunal Constitucional ha afirmado recientemente que una asociación privada no tiene libertad de admisión ilimitada y no puede excluir a las mujeres «cuando la asociación ostente una posición “privilegiada” o “dominante” en el campo económico, cultural, social o profesional» (STC 132/2024, de 4 de noviembre), las grandes plataformas tampoco deberían poder excluir discursos protegidos por la libertad de expresión en nuestro ordenamiento jurídico precisamente por la posición dominante que tienen en el mercado de las ideas.

Actualmente en España no hay una normativa interna que regule el poder de moderación de las plataformas de internet. Esta falta de previsión legislativa, denunciada tanto por la Junta Electoral Central como por el Tribunal Supremo, ha dado lugar a diferentes interpretaciones acerca de los límites del poder de censura de las plataformas, limitando en todo caso su margen de control jurisdiccional.

La SAP de Mallorca 124/2020, de 26 de marzo, considera que es un contrato entre privados sobre el que no se puede alegar vulneración de la libertad de expresión, en línea con la jurisprudencia en EEUU. El Tribunal balear da la razón a Twitter al respaldar la suspensión de una cuenta en la que un usuario vertió «comentarios homófobos» de forma reiterada. Para ello se basó en que ello «en ningún caso supone que el actor se vea privado de su libertad de expresión, sino de la posibilidad de utilizar un medio concreto para ejercerlo, en este caso, una red social de titularidad privada, pero que de ninguna forma impide que pueda seguir ejercitándolo a través del mismo medio utilizado, internet, si bien por otros canales o redes sociales distintas, o de otros medios de comunicación». Este tribunal señala que no hay abuso en la cláusula que permite a Twitter eliminar una cuenta por incumplir las reglas incluidas en sus condiciones generales ya que «en ningún caso crea ningún desequilibrio frente a la otra parte, ya que en el Acuerdo de Usuario se contempla igualmente la posibilidad de que el usuario pueda cancelar su acuerdo en cualquier momento cancelando sus cuentas, sin necesidad de esgrimir motivo alguno».

En cambio, la Junta Electoral Central (Sesión JEC: 25/02/2021, núm. Acuerdo 146/2021, de 25 de febrero, núm. Expediente 293/1215) y posteriormente la STS 246/2022, de 28 de febrero, consideran que

ese poder de moderación de las grandes plataformas no puede ser ilimitado y en una campaña electoral debe respetar los principios de pluralismo político, transparencia, objetividad e igualdad. En este caso ambos órganos declararon que la decisión de Twitter de suspender durante ocho días la cuenta de Vox durante la campaña electoral en Cataluña<sup>3</sup> había sido razonable y no discriminatoria, aunque tanto la Junta Electoral<sup>4</sup> como el Tribunal Supremo<sup>5</sup> alertan de la necesidad de una regulación del poder de moderación de estas plataformas.

Tomando la palabra tanto de la Junta Electoral Central como del Tribunal Supremo, sería necesaria una regulación del poder de moderación de las plataformas digitales. Desde esta perspectiva, sería necesario distinguir la regulación del poder de moderación de las pequeñas plataformas digitales del poder de moderación de las grandes plataformas digitales, siguiendo para esta distinción la clasificación que hace la normativa europea y la lista de las grandes plataformas que publica la Comisión Europea<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> La plataforma Twitter suspendió la cuenta de Vox durante 8 días durante la campaña de las elecciones catalanas de 2021, al considerar que la información que transmitía, que vinculaba la inmigración procedente del norte de África a la delincuencia, incitaba al odio hacia ese colectivo. Efectivamente Vox publicó días antes de la campaña electoral el siguiente tuit referido a la población de origen magrebí que vive en la comunidad catalana: «Suponen aproximadamente un 0,2 % y son responsables del 93 % de las denuncias. La mayoría son procedentes del Magreb. Es la Cataluña que están dejando la unánime indolencia y complicidad con la delincuencia importada. ¡Solo queda Vox!#StopIslamización».

<sup>4</sup> Señala la Junta Electoral que «en esta materia –actuación de las redes sociales en periodo electoral– hay un vacío normativo y que es consciente de los peligros y riesgos de estas decisiones de las redes sociales, que pueden limitar seriamente la campaña electoral, sin tiempo material para obtener la tutela judicial a lo que se añade que las decisiones de los responsables de esas redes se adoptan de plano, sin oír al usuario. En tanto el legislador salva este déficit normativo, la Administración electoral sólo puede actuar en casos extremos si hay vulneración grave de los principios de pluralismo político, transparencia, objetividad o igualdad entre las candidaturas electorales, lo que no es el caso».

<sup>5</sup> Señala el TS «lo insatisfactorio que, tanto en lo procedimental como en lo material, es el escaso tratamiento legal de ese poder censor que se reservan contractualmente las redes sociales, erigidas hoy día en medios de difusión masiva de todo tipo de contenidos, también políticos, con un poder e influencia manifiestos en tiempos electorales».

<sup>6</sup> Como ya hemos señalado en la nota 1, entre las plataformas digitales, el art. 33 RSD define como plataformas o motores de búsqueda de muy gran tamaño las que tienen un promedio mensual de destinatarios del servicio activos en la Unión igual o superior a cuarenta y cinco millones. Es la Comisión Europea la que publicará y actualizará la lista de estas grandes plataformas en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Respecto a las «pequeñas» plataformas, éstas podrían tener interés legítimo en excluir un discurso protegido por la libertad de expresión por consideraciones éticas o por consideraciones económicas y el legislador les permitiría excluir discursos protegidos por la libertad de expresión, yendo más allá de lo prohibido penalmente respecto al honor de otras personas y a la dignidad de colectivos. Es decir, se les reconocería un poder de moderación, pero con las exigencias de la normativa europea. A este respecto se propone añadir un art. 80bis en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (en adelante, LGCU) en los siguientes términos:

Los prestadores de plataformas en línea<sup>7</sup> tendrán el deber de informar sobre sus políticas y procedimientos de moderación de contenidos, estando obligadas a poner a disposición de los usuarios puntos de contacto, mecanismos de notificación y acción, así como a motivar sus decisiones de restricción tal y como establecen los artículos 14, 15, 16 y 17 del RSD.

Respecto a las grandes plataformas digitales, deberían someterse a los límites del derecho penal vigente «dada la naturaleza cuasi pública de los foros que han sido creados» por estas empresas y «de su propia posición en el mercado»<sup>8</sup>. Como argumenta Vázquez Alonso, no establecer límites sustanciales al poder de moderación de las grandes plataformas hace que «dichas corporaciones sean usadas por el Estado como entes vicariales para que censuren en sus foros aquello que, de forma general, no podría ser vetado por ningún poder público» y denuncia que «en el ámbito de la UE las grandes corporaciones de

---

<sup>7</sup> Tal y como hemos señalado en la nota 1, las plataformas en línea son las que ejercen poder de moderación y podríamos incluir: 1) Los portales de internet con enlaces de noticias que seleccionan publicaciones y las clasifican; 2) Los proveedores de acceso logístico o motores de búsqueda como Google, Yahoo!, etc.; 3) Los proveedores de servicios de redes sociales como Facebook, Twitter (ahora X), LinkedIn, etc. *Vid.* Barrero Ortega, 2021, pp. 109-110.

<sup>8</sup> En esta línea Vázquez Alonso, 2022, pp. 117-119. En cambio, Teruel Lozano solo admite una limitación de su libertad editorial desde el punto de vista procedimental, exigiendo procesos transparentes, ya que los considera «foros privados». Teruel Lozano, 2023, p. 212.

Internet ya actúan en ciertos ámbitos como censores vicariales del Estado, al asumir dentro de sus criterios de autorregulación ciertas recomendaciones europeas» (Vázquez Alonso, 2022, pp. 117-119).

Como la prohibición de censura previa establecida constitucionalmente solo puede ser aplicada a los poderes públicos, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (art. 20.2 CE de acuerdo con la STC 187/1999, de 25 de octubre), sería necesario que el legislador democrático extendiera esta prohibición de censura a las grandes plataformas, estableciendo el monopolio jurisdiccional para eliminar contenido según las opiniones de los usuarios en las mismas. Por su posición de dominio y con el objetivo de garantizar la correcta formación de la opinión pública libre, se les obligaría a funcionar como «agentes neutrales», concretando en este caso la vinculación de la libertad de expresión de los usuarios respecto a estas plataformas que se establece de manera genérica en el art. 14.4 RSD. Siendo la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) el coordinador de servicios digitales nacional, le correspondería a él la imposición de la multa correspondiente, en la línea marcada por la normativa europea.

En esta línea se propone añadir un párrafo 5 al art. 82 LGCU (concepto de cláusulas abusivas).

Se entenderán como abusivas las cláusulas que permitan a las grandes plataformas digitales la cancelación o restricción de cuentas por la opinión de sus usuarios. En caso de que esa opinión de los usuarios pudiera ser constitutiva de delito, los prestadores de las grandes plataformas deberán notificar inmediatamente a la Fiscalía o, en su caso, presentar una denuncia ante la autoridad judicial competente.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), como coordinador de servicios digitales nacional, podrá imponer multas de hasta el 6% del total de sus ingresos o volumen de negocios anuales en todo el mundo del ejercicio fiscal anterior cuando, de forma intencionada o por negligencia, la plataforma digital incluya este tipo de cláusulas o cancele o restrinja cuentas por la opinión de sus usuarios. Estas multas podrán ser objeto de recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

### III. LA RESPONSABILIDAD DE LAS PLATAFORMAS POR LOS ALGORITMOS QUE VULNEREN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y TRANSPARENCIA EN CAMPAÑA ELECTORAL

Junto a la censura, la otra gran amenaza de las grandes plataformas a nuestras democracias viene de la mano de la selección y priorización del contenido publicado a través de aplicaciones algorítmicas. El algoritmo hace un proceso de filtrado personalizado de información utilizando las búsquedas, las interacciones o los «likes» que realizamos a diario, de manera que nos presenta información en línea con nuestras preferencias. Es lo que se denomina «burbuja de filtro» y que da lugar a las «cámaras de eco», donde los usuarios solo interactúan con los que comparten una misma percepción del mundo. Las «burbujas de filtro» y las «cámaras de eco», que responden a un modelo de negocio basado en la obtención de beneficios mediante la publicidad (Balaguer, 2022, p. 72), generan el caldo de cultivo perfecto para la anulación del pensamiento crítico y de una opinión pública libre (Gil Lloria, 2025, pp. 91).

En las democracias contemporáneas la confrontación de ideas está especialmente protegida durante las campañas electorales. Los principios de pluralismo político, transparencia, objetividad e igualdad, que presiden todo proceso electoral, son principios que pueden verse fácilmente en riesgo por el filtrado algorítmico de las grandes plataformas (*vid.* Rubio Nuñez et. al, 2024, pp. 94-198) y que el legislador democrático debería proteger. Buen ejemplo del peligro de los filtrados algorítmicos de las grandes plataformas durante los procesos electorales lo tenemos recientemente en la decisión del Tribunal Constitucional de Rumanía, de 5 de diciembre de 2024, que anuló la primera vuelta de las elecciones presidenciales al probarse que en Tik Tok se habían creado miles de cuentas falsas y se había distribuido publicidad política sin etiquetarla como tal.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo de EEUU considera que el filtrado algorítmico no puede considerarse control editorial y, por tanto, las plataformas no pueden hacerse responsable por el mismo. En el caso *Twitter v. Taamneh* (2023) o en el caso *Gonzalez v. Google* (2023), las plataformas no se hacen responsables de esta selección algorítmica, aunque la misma haya ayudado a la proliferación de discursos de odio y contenidos terroristas. En estos pronunciamientos

el Tribunal Supremo entiende que las recomendaciones algorítmicas son «simplemente parte de la infraestructura a través de la cual todo el contenido de sus plataformas es filtrado», que es el principal argumento utilizado por las plataformas para mantener su inmunidad<sup>9</sup>. En cambio, en el caso *Anderson v. Tik Tok* (2024), el Tercer Circuito de Apelaciones ha considerado responsable civil a Tik Tok de la muerte de una niña de diez años, como consecuencia de haber practicado un reto de estrangulamiento recomendado en su timeline de esta red social, considerando las recomendaciones algorítmicas como un «juicio editorial» y, por tanto, susceptibles de control<sup>10</sup>. Veremos cómo se pronuncia al respecto el Tribunal Supremo.

Por su parte, la UE es más sensible a esta amenaza, incluyendo una serie de obligaciones que han de cumplir las plataformas digitales. Por una parte, la UE exige transparencia en los sistemas de recomendación, pudiendo los usuarios modificar esos sistemas (arts. 27 y 38 RSD). En el caso de mensajes políticos, esa transparencia se traduce en la obligación de etiquetado especificando que se trata de publicidad política<sup>11</sup> (art. 11 Reglamento Europeo sobre Transparencia y Segmentación de la Publicidad Política –en lo sucesivo, RTSP– y 26.1.a RSD) y en la obligación de proporcionar la información requerida por las autoridades competentes nacionales en un plazo de ocho días (art. 16.3 RTSP) o cuarenta y ocho horas en caso de procesos electorales o de referéndum (art. 16.4 RTSP). La UE también exige a las grandes plataformas una evaluación de riesgos que incluya el control de sus sistemas algorítmicos y de recomendación y una mitigación de esos riesgos (arts. 34-35 RSD), expresamente necesaria esta evaluación y

<sup>9</sup> En línea: [https://www.supremecourt.gov/opinions/22pdf/21-1496\\_d18f.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/22pdf/21-1496_d18f.pdf) (consulta 26/07/2023). En el mismo sentido se resuelve *Gonzalez v. Google*, 598 U. S. (2023). En línea: [https://www.supremecourt.gov/opinions/22pdf/21-1333\\_6j7a.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/22pdf/21-1333_6j7a.pdf) (consulta de 26/07/2023).

<sup>10</sup> En esta misma línea se habían ya pronunciado algunos jueces disidentes, alertando sobre las repercusiones de los sistemas de recomendación, de manera que los «algoritmos han servido para conducir a los usuarios hacia contenido y personas con las que los usuarios estaban de acuerdo, y a que lo han hecho demasiado bien, empujando a las almas susceptibles a transitar por caminos oscuros» (*Force v. Facebook*, 2nd Cir, 2019, Katzman Dissenting).

<sup>11</sup> El art. 3.2.b) del RTSP, solo considera publicidad política cuando se cumple un doble requisito: que pueda influir en el resultado o en el comportamiento electoral «y esté diseñada para ello».

la mitigación de esos riesgos en el caso de publicidad política (cons. 46 RTSP-). Expresamente entre los riesgos, el artículo 26.3 RSD prohíbe a las plataformas en línea la presentación de publicidad política segmentada, es decir, basada en la elaboración de perfiles a partir de datos personales que revelen opiniones políticas o las demás categorías especiales de datos del artículo 9 del Reglamento general de protección de datos –en adelante, GPD–<sup>12</sup>.

Estas medidas son objeto de supervisión por la Comisión Europea con el apoyo técnico del Centro Europeo para la Transparencia Algorítmica (ECAT), con la obligación de conservar la documentación de esta evaluación por las grandes plataformas durante tres años<sup>13</sup>. Estos sistemas de recomendación algorítmica deberán también ser controlados por autoridades independientes (cons. 92 y art. 37 RSD). Por tanto, frente a la posición mantenida en EEUU, en la UE las recomendaciones algorítmicas no se consideran «simplemente parte de la infraestructura a través de la cual todo el contenido de sus plataformas es filtrado» y pueden ser objeto de control por las autoridades.

Desde mi punto de vista, esta normativa abre la puerta a que los Estados miembros, para garantizar el control efectivo de los sistemas algorítmicos, prevean que las autoridades competentes tengan la posibilidad de sancionar (cons. 117, arts. 49 y 52 RSD) los casos en los que, por ejemplo, se probase que la plataforma utiliza un algoritmo que impide el pluralismo político, transparencia, objetividad e igualdad en un proceso electoral.

En España, a pesar de la falta de una regulación específica, ya hemos visto que la Junta Electoral Central (Sesión JEC: 25/02/2021, núm. Acuerdo 146/2021, de 25 de febrero, núm. Expediente 293/1215)

---

<sup>12</sup> En esta línea la STC 76/2019, de 22 de mayo, declaró inconstitucional que los partidos políticos pudieran recopilar datos sobre la orientación política de los usuarios en el marco de sus actividades electorales por afectar al derecho fundamental a la protección de datos personales (art. 18.4 CE).

<sup>13</sup> Si el sistema algorítmico de recomendación creado por inteligencia artificial es un sistema creado específicamente para influir en el comportamiento electoral de los ciudadanos sería calificado de alto riesgo (punto 8.b del Anexo III del Reglamento de Inteligencia Artificial –en adelante, RIA–) y se ampliaría el plazo de conservación de la documentación a diez años (art 18 RIA). Sobre las relaciones entre el RSD, el RIA y el RTSP puede verse Cernada Badía, 2024, pp. 373-394.

y posteriormente la STS 246/2022, de 28 de febrero, consideran que los principios de pluralismo político, transparencia, objetividad e igualdad que deben regir en toda campaña electoral en virtud del art. 8.1 LOREG deben limitar la censura o el filtrado de opiniones por parte de las plataformas.

Tal y como señala la Junta Electoral

La relación de TWITTER con los usuarios es de carácter privado, pero puede tener relevancia electoral, lo que justifica la intervención de la Administración electoral para velar por el respeto de los principios de pluralismo político, transparencia, objetividad e igualdad, que presiden todo proceso electoral, principios que trascienden a esa relación privada.

La Junta considera que, si bien Twitter se ha convertido en una herramienta de interacción y comunicación social con una enorme difusión y una indiscutible relevancia, su naturaleza de «[...] canal de comunicación que permite a sus usuarios el envío e intercambio de mensajes de texto breves a grupos reducidos de seguidores o, de forma abierta, a todo el público» hace imposible su encaje en el concepto de «medios de comunicación privados» al que hace referencia el artículo 66.2 de la LOREG. Dicho precepto restringe las decisiones editoriales de este tipo de medios de comunicación en período electoral en aras al necesario respecto de «[...] los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales, así como en la información relativa a la campaña electoral».

El Tribunal Supremo avala la no aplicación del artículo 66.2 de la LOREG.

Primero porque al margen de que TWITTER no sea un medio de comunicación en el sentido tradicional del término lo cierto es que, aun cuando lo fuese, es una plataforma de publicación de conversaciones en abierto que no organiza debates ni entrevistas como tampoco emite información propia, luego falla el presupuesto del citado artículo 66.2. Y la segunda razón, porque los principios llamados a ser observados por los medios de comunicación y fiscalizados por la Administración electoral conforme al artículo 66.2, cabe también deducirlos del artículo 8.1 de la LOREG.

Por tanto, los principios de pluralismo político, transparencia, objetividad e igualdad, que presiden todo proceso electoral, son principios que trascienden a esa relación privada y pueden limitar el filtrado algorítmico de las plataformas. En aras a la seguridad jurídica y siguiendo la normativa europea, así como las directrices adoptadas el 26 de abril de 2024 por la Comisión Europea para reducir los riesgos sistémicos en procesos electorales<sup>14</sup>, sería necesario añadir un párrafo tercero al art. 66 LOREG, que tiene como objeto la garantía de pluralismo político y social durante la campaña electoral. A este respecto debería establecerse lo siguiente:

Con el fin de garantizar la inexistencia de sesgos durante este proceso, las grandes plataformas no podrán censurar ni aplicar filtrado algorítmico a ninguno de los candidatos electorales. Se prohíbe a las plataformas en línea la presentación de publicidad política segmentada, es decir, basada en la elaboración de perfiles a partir de datos personales que revelen opiniones políticas.

Las grandes plataformas tienen la obligación de facilitar el acceso a la información oficial relativa al proceso electoral y a etiquetar los anuncios políticos como tales de forma clara e inequívoca, proporcionando información sobre el patrocinador y los importes pagados.

Para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, de acuerdo con el art. 16.4 RTSP, durante el proceso electoral, las grandes plataformas tendrán la obligación de informar de sus sistemas de recomendación algorítmica a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas desde la solicitud de información.

En caso de que la CNMC detecte algún incumplimiento de estas obligaciones, informará en el plazo máximo de veinticuatro horas a la Junta Electoral Central para que ordene, en el plazo máximo de dos días, la eliminación del sistema de filtrado algorítmico.

Siendo la CNMC el coordinador de servicios digitales nacional, le correspondería a él la imposición de la multa correspondiente,

---

<sup>14</sup> En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52024X-C03014&qid=1714466886277> (consulta 12/05/2025). Un comentario sobre dichas directrices puede encontrarse en la revista *Escrutinio*, número 4, febrero de 2025. En línea: <https://www.ucm.es/idp/escrutinio-4> (consulta 12/05/2025).

en la línea marcada por la normativa europea. Para su labor de control algorítmico deberá contar con la colaboración de la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial. En este sentido, se añadiría un párrafo cuarto al artículo 153 LOREG, en el siguiente sentido:

De acuerdo con el art. 25 RTSP, la CNMC podrá imponer multas hasta el 6% del total de sus ingresos o volumen de negocios anuales en todo el mundo del ejercicio fiscal anterior cuando, de forma intencionada o por negligencia, la plataforma digital incumpla las obligaciones del art. 66.3. Estas multas podrán ser objeto de recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

#### IV. LA RESPONSABILIDAD DE LAS PLATAFORMAS POR LOS CONTENIDOS ILÍCITOS EN LAS REDES

En España se hace necesario precisar la responsabilidad de las plataformas digitales respecto del contenido ilícito que se transmite en ellas. El RSD solo establece «cuándo no se pueden exigir responsabilidades» (cons. 17 RSD), pero urge precisar por parte del legislador español cuándo sí pueden exigirse esas responsabilidades.

El RSD (cons. 16 y arts. 4-6 RSD), en línea con la Directiva sobre comercio electrónico, prevé que las plataformas son en general irresponsables por los contenidos ilícitos vertidos por terceros en la red y solo serán responsables por esos contenidos cuando desempeñen un «papel activo» en el contenido del mensaje (cons. 18) o «colabore deliberadamente» (cons. 20).

Por otra parte, se establece un «deber de diligencia» que se traduce en la obligación de retirar el contenido «sin dilación indebida» en el momento en el que el prestador del servicio tenga «conocimiento efectivo» de su carácter ilícito (cons. 22 y arts. 6.1b y 9 RSD)<sup>15</sup>. En este último caso, nótese que no se trata propiamente de la imputación de responsabilidad por el contenido vertido por un tercero, sino más

<sup>15</sup> En el caso de difusión de contenidos terroristas se da un paso más en el Reglamento 2021/784, de 29 de abril, sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea, donde se contempla la obligación de las plataformas de adoptar medidas proactivas para prevenir su difusión, pudiendo ser sancionadas si no lo hacen.

bien un sistema de reparación de la vulneración producida por un tercero consistente en un «deber de diligencia» para la plataforma en la eliminación del contenido. Este «deber de diligencia» está recogido en España en el artículo 16 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico (en adelante, LSSI).

En nuestro ordenamiento jurídico son dos las cuestiones en materia de responsabilidad de las plataformas por contenidos ilícitos vertidos por terceros que requerirían una precisión legislativa. Por una parte, es necesario precisar respecto a su «deber de diligencia» en la retirada del contenido ilícito si es necesaria o no resolución judicial. Por otra parte, para evitar la impunidad en casos de anonimato, sería necesario determinar la responsabilidad de las grandes plataformas en caso de no levantar el anonimato. A continuación, tratamos estas dos necesarias precisiones legislativas.

### *1. El «deber de diligencia» de las plataformas en la retirada del contenido ilícito*

El artículo 16 de la LSSI prevé la responsabilidad de las grandes plataformas cuando hubieran tenido «conocimiento efectivo» del carácter ilícito y no lo hubiera retirado con diligencia. Ese «conocimiento efectivo» podría ser a través de la notificación por parte de la autoridad administrativa o judicial correspondiente o «de otros medios de conocimiento efectivo que pudieran establecerse»<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Señala el artículo 16 LSSI:

«Responsabilidad de los prestadores de servicios de alojamiento o almacenamiento de datos.

1. Los prestadores de un servicio de intermediación consistente en albergar datos proporcionados por el destinatario de este servicio no serán responsables por la información almacenada a petición del destinatario, siempre que:

- a) No tengan conocimiento efectivo de que la actividad o la información almacenada es ilícita o de que lesiona bienes o derechos de un tercero susceptibles de indemnización, o
- b) Si lo tienen, actúen con diligencia para retirar los datos o hacer imposible el acceso a ellos.

Se entenderá que el prestador de servicios tiene el conocimiento efectivo a que se refiere el párrafo a) cuando un órgano competente haya declarado la ilicitud de los datos, ordenado su retirada o que se imposibilite el acceso a los mismos, o se hubiera declarado la existencia de la lesión, y el prestador conociera la correspondiente resolución, sin perjuicio de los procedimientos de detección y retirada de contenidos que los prestadores apliquen

La falta de precisión legislativa en cuanto a cuándo se entiende que existe «conocimiento efectivo» por la plataforma ha permitido que existan dos tendencias jurisprudenciales. Por una parte, muchos tribunales, para reconocer la responsabilidad de la plataforma por la retirada del contenido, exigen que haya una resolución judicial que declarase ilícito el contenido controvertido. Así, la STS (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 4<sup>o</sup>), n. 1231/2022, de 3 de octubre de 2022, señala que cuando esté en juego la libertad de expresión sólo podrá decidir el bloqueo de una página web un juez o tribunal, pero no una autoridad administrativa<sup>17</sup>, en base al artículo 20.5 CE. Esta interpretación del art. 20.5 CE sería acorde con los artículos 8 y 11 LSSI, que señalan respectivamente que

Art. 8.1 (...) En todos los casos en los que la Constitución y las leyes reguladoras de los respectivos derechos y libertades así lo prevean de forma excluyente, sólo la autoridad judicial competente podrá adoptar las medidas previstas en este artículo, en tanto garante del derecho a la libertad de expresión, del derecho de producción y creación literaria, artística, científica y técnica, la libertad de cátedra y el derecho de información.

Art. 11.3 (...) En particular, la autorización del secuestro de páginas de Internet o de su restricción cuando ésta afecte a los derechos y libertades de expresión e información y demás amparados en los términos establecidos en el artículo 20 de la Constitución solo podrá ser decidida por los órganos jurisdiccionales competentes.

En esta línea García Morales (2013, pp. 258-260) subraya la reserva de jurisdicción que el art. 20.5 CE impone de manera que toda expulsión de contenidos del proceso de comunicación pública debe ser acordada judicialmente. Cotino Hueso (2015, p. 209) defiende la necesidad «constitucional» de una interpretación restrictiva y no expansiva de los medios de «conocimiento efectivo», de manera

---

en virtud de acuerdos voluntarios y de otros medios de conocimiento efectivo que pudieran establecerse».

<sup>17</sup> En el caso concreto, se plantea si una entidad administrativa como es la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) podía solicitar la interrupción de una página web sin necesidad de una previa autorización judicial. El Tribunal considera que cuando está en juego la libertad de expresión solo una autoridad judicial puede solicitar la interrupción de la página.

que solo se admita como tal si hay resoluciones administrativas o judiciales declarativas de la ilicitud del contenido. Por su parte, Villaverde Menéndez (2020, pp. 134-135) amplía la posibilidad de hacer valer como «conocimiento efectivo» la presentación por el ofendido a la plataforma de «otras resoluciones judiciales sobre contenidos similares (...) por ejemplo, con contenidos negacionistas o xenófobos que la jurisprudencia internacional o constitucional han considerado objetivamente lesivos de la dignidad y reputación».

Por otra parte, está aquella línea jurisprudencial que adopta el sistema «notice and take down», es decir, que basta una notificación del afectado a la plataforma sobre el posible contenido ilícito para que esta plataforma tenga la obligación de retirarlo sin necesidad de acudir a los tribunales. Es esta la línea seguida por la STS 235/2020, de 2 de junio, y la sentencia de la Audiencia Provincial 82/2018, de 5 de febrero. Estas sentencias hacen una interpretación amplia en lo referente al «conocimiento efectivo» sin que sea necesario «en modo alguno» para deducir ese conocimiento una «previa resolución de la autoridad competente». Estas sentencias declaran la responsabilidad de una entidad prestadora de un servicio de intermediación por no haber retirado de su sitio web, pese a ser requerida dos veces para ello, un comentario de un usuario anónimo en el que se calificaba como «hijo de puta» a un concejal. En estas sentencias, tras resolver el conflicto entre el derecho al honor del concejal y la libertad de expresión del usuario anónimo en favor del primero, consideran que la plataforma debía haber eliminado el contenido tras el requerimiento del concejal por correo electrónico, por tanto, sin necesidad de sentencia previa. Se equipara el «conocimiento efectivo» con una petición de un particular formulada por email y por burofax. La STC 83/2023, de 4 de julio, se limita a resolver el conflicto entre el derecho al honor del concejal y la libertad de expresión del usuario anónimo en favor del primero, «(d)ado el carácter puramente vejatorio, con publicidad y anonimato, de la expresión utilizada» (FJ 6), aunque avala implícitamente la decisión adoptada en las sentencias anteriores de responsabilizar a la plataforma por no retirar el contenido a partir del requerimiento por el concejal<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> En esta línea se situaría Vázquez de Castro al mostrarse partidario de que en casos de clara ilicitud el prestador de servicio, en función de su capacidad de control, debería

La falta de precisión legislativa permite esta doble interpretación jurisprudencial, dando lugar a un espacio de inseguridad jurídica respecto al deber de retirada de contenidos ilícitos por parte de las plataformas. En aras a la seguridad jurídica, es imprescindible para concretar la responsabilidad de las plataformas digitales señalar si el «conocimiento efectivo» del contenido ilícito exige o no de una resolución judicial que declare ilícito el contenido controvertido.

Desde mi punto de vista, existe en virtud del art. 20.5 CE una reserva de jurisdicción para decidir sobre la retirada de contenidos o bloqueos de páginas web, sin que sea suficiente para responsabilizar a la plataforma con una resolución administrativa o una notificación de un particular pidiendo esa retirada o bloqueo. En caso contrario, las plataformas digitales se convierten en garantes de la corrección del discurso en las redes sociales. Como señala Barata Mir, «las plataformas son forzadas a convertirse en un instrumento de aplicación de normas jurídicas», de forma que «no estarán ya actuando como meros sujetos privados, sino como intérpretes y ejecutores, *ex lege*, de la delimitación nada más y nada menos que del legítimo ejercicio de un derecho fundamental» (2022, p. 101).

Por tanto, en el marco de la normativa europea (arts. 6 y 9 RSD), habría que precisar que la obligación de retirada de contenido ilícito por parte de las plataformas exige una resolución judicial. Solo se les podría exigir responsabilidad por la no retirada después de una resolución judicial, aunque no sea firme. No habría que responsabilizar a la plataforma por la no retirada tras una resolución administrativa o una notificación de un particular pidiendo esa retirada o bloqueo. El monopolio jurisdiccional de la retirada de publicaciones está exigido en el art. 20.5 CE. Para introducir esta precisión sería necesario reformar el artículo 16.1 de la LSSI, y concretar que se entiende por «conocimiento efectivo» la comunicación de una resolución judicial que declarase ilícito el contenido controvertido.

---

retirar el contenido, aunque no exista previo aviso (Vázquez de Castro, 2017, pp. 24-27).

## 2. *La responsabilidad de las plataformas por el contenido ilícito bajo anonimato*

Existe en nuestro ordenamiento jurídico un espacio de impunidad en el caso de contenido ilícito en las redes realizadas bajo anonimato, ya que ni se puede responsabilizar al autor de ese contenido, ni las plataformas digitales se hacen responsables por el contenido de dicho contenido, más allá del «deber de diligencia» de retirarlo. En estos casos de anonimato, para evitar ese espacio de impunidad, debería responsabilizarse a las grandes plataformas por el contenido ilícito vertido por terceros si esa plataforma no comunica los datos del infractor. Se trataría de regular una «responsabilidad in vigilando» legítima en el marco de la normativa y jurisprudencia europea y similar a la prevista en las cartas al director de la prensa escrita.

Si bien el derecho de la UE no obliga a los Estados miembros a imponer en su legislación interna el deber de comunicar datos personales con objeto de garantizar la protección efectiva frente a contenidos ilícitos en el marco de un procedimiento civil, admite que puede ser una opción legítima (STJUE, Gran Sala, *Promusicae v. Telefónica*, de 29 de enero de 2008, C-275/06). De hecho, el TEDH ha dado la razón a los jueces nacionales que habían condenado a un sitio web por los comentarios ofensivos y anónimos alojados en la web ya que debieron identificar a los infractores. Al no hacerlo, incurrieron en responsabilidad *in vigilando* (STEDH, Gran Sala, *Delfi AS v. Estonia*, de 16 de junio de 2015) (*vid.* Barrero Ortega, 2021, p. 122).

La responsabilidad que se reconociera sería la similar que actualmente reconoce el Tribunal Constitucional a la prensa escrita respecto a las cartas al director en donde se mantiene el anonimato del autor de la carta<sup>19</sup>. La STC 336/1993 resuelve un caso en el que, como señala el voto particular concurrente que formulan el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel y la magistrada doña Laura Díez Bueso a la STC 83/2023, de 4 de julio,

---

<sup>19</sup> En favor del reconocimiento de esta responsabilidad para los operadores de internet que utilizan algoritmos se muestran los votos particulares de los magistrados doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel y doña Laura Díez Bueso a la STC 83/2023, de 4 de julio.

Un diario de difusión provincial había publicado la carta de un lector que contenía opiniones y juicios de valor difamatorios contra el alcalde de la capital. La carta iba firmada, pero no se pudo identificar al autor de la misiva. La sentencia deslindaba con claridad dos acciones: «la carta en sí, ajena al medio de información; de otro, el hecho de su publicación en la sección correspondiente del citado diario». Un criterio aplicable a nuestro caso: se distinguía entre la libertad de expresión de pensamientos, ideas y opiniones, que ejercía el autor de la misiva –aquí el anónimo usuario o trol–, del título por el que actuaba el director del diario, la libertad de comunicar libremente información, con sus correlativos deberes de veracidad y diligencia. Respecto a la primera acción, la sentencia afirmaba el carácter injurioso del escrito. Sobre la segunda, un texto redactado por persona ajena al medio, el director «se ha limitado, sin agregar ningún juicio u opinión propia, a dar difusión». Con esta decisión, desde la perspectiva de la libertad de comunicación y de su límite en el derecho al honor, el medio –afirmaba la sentencia– ejerce su derecho a comunicar una opinión ajena. El deber de diligencia del director entraña la comprobación de la identidad de la persona que figura como autor de la carta, antes de autorizar su publicación, porque permite que asuma su responsabilidad por el contenido del texto, «con independencia de la responsabilidad que el director puede asumir si, conociendo la identidad del autor, decide no revelarla». Porque de mantenerse el anonimato, argumentaba la sentencia, «se abriría la puerta a la creación de espacios inmunes a posibles vulneraciones del derecho al honor constitucionalmente garantizado». Otra pauta que podemos considerar actual y valiosa, además de aplicable al caso. La conclusión de la sentencia para denegar el amparo que reivindicaba el periodista era que «no procedió a identificar, ex ante, la persona que era autora de la carta» y «siendo claramente injurioso el contenido de la carta [...] autorizó su publicación (FJ 6).

La exigencia de esta responsabilidad exigiría una precisión legal y, concretamente, exigiría prever en el art. 212 CP y en el art. 510 CP la responsabilidad civil subsidiaria de las grandes plataformas si no levantan el anonimato en caso de injurias, calumnias y delitos de odio.

También en el ámbito penal, y en materia de delitos de injurias, calumnias y delitos de odio, como límites a la libertad de expresión, debería reconocerse una responsabilidad civil, en este caso solidaria, en el supuesto de que la recomendación algorítmica fomente

la calumnia, la injuria o el delito de odio declarados judicialmente. La propagación de contenido ilícito a través de recomendaciones algorítmicas es un riesgo que tienen obligación de mitigar las grandes plataformas (arts. 34-35 RSD) y que los Estados pueden, en caso de incumplimiento, sancionar (cons. 117, arts. 49 y 52 RSD). En este caso, serían los jueces de lo penal los que dilucidarían si existe esa responsabilidad civil solidaria, contando con la colaboración para ello de la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial.

#### V. LA OBLIGACIÓN DE LAS PLATAFORMAS DE TENER MECANISMOS DE RECTIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La libertad de expresión conlleva admitir expresiones *que hieren, ofenden o inquietan* en base al respeto al *pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura sin los cuales no existe sociedad democrática*<sup>20</sup>, con los límites al derecho al honor, a la intimidad y propia imagen o los delitos de odio establecidos en nuestro ordenamiento jurídico y garantizados jurisdiccionalmente. La libertad de expresión también exige el contraste de ideas, incluso con ideas «falsas», para permitir una percepción más clara de la verdad<sup>21</sup>. De hecho, la democracia organiza la convivencia como si la verdad absoluta no existiera. «Se instala metódicamente en el reino de las relatividades públicas, para que el hombre individual pueda pensar lo que quiera acerca de otros posibles tipos de verdades» (Tomás y Valiente, 1996, pp. 245-246). De ahí que los poderes públicos no puedan «controlar, seleccionar, o determinar gravemente la mera circulación pública de ideas o doctrinas» (STC 35/2020, de 25 de febrero, FJ 4a), aunque se consideren «ofensivas» o «falsas». Tal y como defendemos en este artículo, tampoco las grandes plataformas deberían poder controlar

---

<sup>20</sup> STEDH (Sección 3ª) Asunto de Stern Taulats y Roura Capellera v. España (Demandas nº 51168/15 y 51186/15), de 13 de marzo de 2018.

<sup>21</sup> Según Stuart Mill la libertad de expresión es la única forma de alcanzar la verdad y distingue para ello tres supuestos: 1) Si la opinión mayoritaria es falsa, la libertad de expresión permitirá alcanzar la verdad; 2) Si la opinión mayoritaria es verdadera, la libertad de expresión permitirá una percepción más clara de la verdad y evitará que la verdad se convierta en dogma muerto; 3) Cuando la opinión mayoritaria es solo en parte verdad, la libertad de expresión permitirá completar la verdad (Stuart Mill, 1994).

esas ideas, por cuanto por su cuota de mercado supondría una alteración de la opinión pública libre.

Desde esta perspectiva, el derecho de rectificación, reconocido por la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, es un derecho que ha permitido en España la defensa inmediata de derechos como el derecho al honor y a la propia imagen, y el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, ayudando a la formación de la opinión pública libre. Como ha señalado el TC, el derecho de rectificación «permite contrastar versiones contrapuestas, en tanto ninguna haya sido acreditada como exacta, o desacreditada como falsa de forma definitiva, esto es con efectos de cosa juzgada» (STC 139/2021, de 12 de julio, FJ 4).

En su configuración legal, este derecho se concibe como la «facultad de cualquier persona concernida por la información aparecida en medios de comunicación social, sobre unos hechos que considera inexactos y cuya divulgación estima que puede perjudicarle, de rectificar dicha información con su versión de esos hechos solicitando su difusión por los mismos medios». Se articula a través de un procedimiento rápido y sencillo y no entra en la veracidad o falsedad de la información difundida. Es un mecanismo de contraste de informaciones compatible con la protección civil, penal o administrativa de derechos fundamentales como el derecho al honor, a la propia imagen o a la dignidad.

Más allá de que las redes sociales adopten «protocolos adecuados para posibilitar el ejercicio del derecho de rectificación ante los usuarios que difundan contenidos que atenten contra el derecho al honor, la intimidad personal y familiar en Internet y el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz» (art. 85.2 Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales), se hace necesario concretar la obligación de las plataformas a tener mecanismos rápidos de rectificación, que permitan un contraste de ideas, y no una censura, y que supone una concreción de los mecanismos de notificación previstos en el art. 16 RSD.

En esta línea, el 17 de diciembre de 2024, en el último Consejo de Ministros del año, se acordó iniciar la tramitación urgente del Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Rectifi-

cación para adaptar la regulación de este derecho al contexto digital actual. Este Anteproyecto incluye varias líneas de actuación: se amplía la legitimación y el plazo del derecho de rectificación; se amplía a los llamados *influencer* («usuarios de especial relevancia en plataformas en línea o servicios equivalentes»), junto a los medios de comunicación social, incluidos los medios digitales, la obligación de rectificar sus informaciones; se adapta el procedimiento de rectificación cuando se trata de medios digitales, de plataformas en línea o cuando se publique la información a rectificar en varios canales. Respecto a las plataformas digitales, que es nuestro objeto de estudio,

se establece la obligación de las plataformas en línea de contar con un mecanismo fácilmente visible y accesible, que permita al solicitante, sea o no usuario de la plataforma en cuestión, contar con una herramienta que le asegure la remisión directa e inmediata de la rectificación, así como la constancia de la recepción y el seguimiento del proceso (Exposición de Motivos, II).

Siguiendo los arts. 16 y 74 RSD, se debería concretar el mecanismo de rectificación y prever la sanción en caso de incumplimiento del mismo por parte de las plataformas en la siguiente línea:

1. Las plataformas digitales establecerán mecanismos que permitan que cualquier persona física o entidad les notifique la presencia en su servicio de elementos de información concretos que esa persona física o entidad considere inexactos y cuya divulgación estima que puede perjudicarle, con objeto de que se pueda rectificar dicha información con su versión de esos hechos. Dichos mecanismos serán de fácil acceso y manejo, y permitirán el envío de notificaciones exclusivamente por vía electrónica.

Los mecanismos mencionados en el apartado 1 serán de tal naturaleza que faciliten el envío de notificaciones suficientemente precisas y adecuadamente fundamentadas. Con ese fin, las plataformas digitales adoptarán las medidas necesarias para habilitar y facilitar el envío de notificaciones que contengan todos los elementos siguientes:

a) una explicación suficientemente motivada de los motivos por los que una persona física o entidad considera que la información en cuestión es inexacta y puede perjudicarle;

b) una indicación clara de la localización electrónica exacta de esa información, como por ejemplo el o los URL exactos y, en su caso, información adicional que permita identificar el contenido inexacto adaptado al tipo de contenido y al tipo concreto de servicio de alojamiento de datos;

c) el nombre y una dirección de correo electrónico de la persona física o entidad que envíe la notificación, excepto en el caso de información que se considere que implica uno de los delitos a que se refieren los artículos 3 a 7 de la Directiva 2011/93/UE;

d) una declaración que confirme que la persona física o entidad que envíe la notificación está convencida de buena fe de que la información y las alegaciones que dicha notificación contiene son precisas y completas.

2. Cuando la notificación contenga información de contacto electrónica de la persona física o entidad que la envíe, la plataforma digital enviará, sin dilación indebida, un acuse de recibo de la notificación a dicha persona física o entidad.

3. La plataforma también notificará a esa persona física o entidad, sin dilación indebida, su decisión de traslado de la solicitud de rectificación al medio de comunicación o al usuario de especial relevancia que deba proceder a la misma. En caso de no proceder al traslado de la solicitud de rectificación, lo hará motivadamente e incluirá información sobre las vías de recurso respecto de esa decisión, que son las previstas en la presente ley.

4. Las plataformas digitales tratarán las notificaciones que reciban a través de los mecanismos a que se refiere el apartado 1 y adoptarán sus decisiones respecto de la información a que se refieran tales notificaciones, en tiempo oportuno y de manera diligente, no arbitraria y objetiva. Cuando utilicen medios automatizados para dicho tratamiento o toma de decisión, incluirán información sobre dicho uso en la notificación a que se refiere el apartado 3.

5. La CNMC, como coordinador de servicios digitales nacional, podrá imponer multas que no excedan del 1 % del total de sus ingresos o volumen de negocios anuales en todo el mundo del ejercicio fiscal anterior cuando, de forma intencionada o por negligencia, la plataforma digital no haya establecido el mecanismo de rectificación en los términos del presente artículo. En el caso de grandes plataformas en línea las multas podrían llegar hasta el 6 % de la facturación anual mundial. Estas multas podrán ser objeto de recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con la Ley

29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

En línea con estas modificaciones, sería también necesario adaptar el art. 68 LOREG en la siguiente línea:

Cuando por cualquier medio de comunicación social, incluidos los medios digitales, o a través de usuarios de especial relevancia en plataformas en línea o servicios equivalentes se difundan hechos que aludan a candidatos o dirigentes de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurran a la elección, que éstos consideren inexactos y cuya divulgación pueda causarles perjuicio, podrán ejercitar el derecho de rectificación, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica X, de X, con las siguientes especialidades:

a) Si la información que se pretende rectificar se hubiera difundido en una publicación cuya periodicidad no permita divulgar la rectificación, en los tres días siguientes a su recepción, el medio de comunicación o el usuario de especial relevancia deberá hacerla publicar a su costa dentro del plazo indicado en otro medio de la misma zona y de similar difusión.

b) El juicio verbal regulado en la mencionada Ley Orgánica se celebrará dentro de los cuatro días siguientes al de la petición.

## VI. CONCLUSIONES

La garantía de la formación de una opinión pública libre, base del pluralismo político y del Estado constitucional, exige de una regulación de las grandes compañías tecnológicas, por su posición de dominio en el proceso de comunicación.

Por una parte, su derecho a la censura les permite expulsar o restringir cuentas por cuestiones meramente ideológicas. Tal y como hemos visto, este derecho a la censura por las grandes plataformas está reconocido y amparado en la I Enmienda según la jurisprudencia del Tribunal Supremo de EEUU. En la UE, si bien se reconoce un poder de moderación de las grandes plataformas, este poder debe quedar modulado por el derecho a la libertad de expresión de los usuarios, lo que se traduce en obligaciones para las grandes plataformas de trans-

parencia y de proceso debido, incluidos mecanismos de resolución extrajudicial de litigios.

Debido a la gravedad que implica la censura de ideas en estas grandes plataformas digitales por su papel predominante en la formación de la opinión pública, en este artículo se defiende la necesidad de que el legislador democrático español vaya más allá de los puros límites procedimentales aplicando en estos foros la prohibición de censura prevista constitucionalmente para los poderes públicos.

La otra gran amenaza de las grandes plataformas a nuestras democracias viene de la mano de la selección y priorización, a través de aplicaciones algorítmicas, del contenido publicado. Tal y como hemos visto, mientras en EEUU la jurisprudencia del Tribunal Supremo entiende que las recomendaciones algorítmicas son «simplemente parte de la infraestructura a través de la cual todo el contenido de sus plataformas es filtrado», la UE abre la puerta para que los Estados miembros puedan sancionar las recomendaciones algorítmicas que introduzcan sesgos en campañas electorales o fomenten contenidos ilícitos. De acuerdo con esta posibilidad, se plantean también las reformas legislativas que permitirían un control de las recomendaciones algorítmicas de las grandes plataformas en España, tanto para evitar sesgos en procesos electorales como para sancionar la difusión de contenidos ilícitos.

La formación de la opinión pública libre en las grandes plataformas digitales exige también, además de limitar el poder de las mismas, incluir una serie de obligaciones para, por un lado, garantizar en la medida de lo posible el derecho a la información veraz, y, por otro lado, garantizar el respeto a derechos fundamentales como el derecho al honor o a la intimidad sin que queden espacios de impunidad. De ahí que también se plantean las reformas legislativas que serían necesarias en nuestro ordenamiento jurídico para obligar a las plataformas a incorporar sistemas de rectificación de información, así como a responsabilizarlas por los contenidos ilícitos de sus redes que se hacen bajo el anonimato.

Decía Norberto Bobbio que «el avance de la democracia se medirá por la conquista de los espacios que hasta ahora están ocupados por los centros de poder no democráticos» (Bobbio, 1986, p. 45). Uno de los mayores retos de las actuales democracias es precisamente que

las grandes plataformas, auténticos foros de formación de la opinión pública, se vean también vinculadas por la libertad de expresión y el derecho a la información veraz de los usuarios tal y como han sido concebidos estos derechos en las democracias contemporáneas. Sin esa vinculación y sin los límites legislativos que la hagan posible, la libertad de expresión y el derecho a la información veraz terminarán siendo lo que estos poderes privados decidan, sin que pueda hablarse ya de libertad en la formación de la opinión pública.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2022). *La constitución del algoritmo*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- BARATA MIR, J. (2021). Un debate ponderado sobre leyes, redes sociales y moderación de contenidos. *Agenda Pública*, 10 de octubre.
- BARREDO ARTIGUEZ, Á. (2025). El reglamento europeo de servicios digitales y la defensa de la democracia. *Revista de Derecho Político*, 122.
- BARRERO ORTEGA, A. (2021). Responsabilidad de los intermediarios de Internet en el Derecho de la UE. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 123.
- BOBBIO, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México, FCE.
- CERNADA BADÍA, R. (2024). Grandes plataformas y sistemas de inteligencia artificial destinados a la influencia política: la intersección entre la «Ley de Servicios Digitales» y el Reglamento de inteligencia artificial desde la perspectiva del riesgo. En L. COTINO HUESO y P. SIMÓN CASTELLANO (dirs.), *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea*, Aranzadi.
- COTINO HUESO, L. (2015). Libertades informativas y responsabilidad de los prestadores de servicios en Internet. En BUSTOS GISBERT *et al.* (dirs.). *La protección jurisdiccional de los derechos. Actas del XI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Tirant lo Blanch.
- GARCÍA MORALES, M. J. (2013). La prohibición de la censura en la era digital. *Teoría y Realidad constitucional*, 31.
- GIL LLORIA, M. (2025). Desinformación e inteligencia artificial en procesos electorales. *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, 116.
- RUBIO NÚÑEZ, R., FRANCO ALVIM, F. y ANDRADE MONTEIRO, V. DE (2024). *Inteligencia artificial y campañas electorales algorítmicas. Disfunciones informativas y amenazas sistémicas de la nueva comunicación política*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- SÁENZ ROYO, E. (2024). Libertad de expresión, odio y redes sociales: las opciones del legislador democrático español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 132.
- STUART MILL, J. (1994). *Sobre la libertad*. Alianza Editorial.
- TERUEL LOZANO, G. M. (2023). Libertad de expresión, censura y pluralismo en las redes sociales: algoritmos y el nuevo paradigma regulatorio europeo. En F. BALAGUER CALLEJÓN y L. COTINO HUESO (dirs). *Derecho Público de la Inteligencia Artificial*, Fundación Manuel Giménez Abad.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1996). Ensayo para una historia de la tolerancia. En *Francisco Tomás y Valiente a orillas del Estado*, Taurus.
- VÁZQUEZ ALONSO, V. J. (2022). La censura «privada» de las grandes corporaciones digitales y el nuevo sistema de la libertad de expresión. *Teoría y Derecho*, 32.
- (2025). La obsolescencia –probable– de la Primera Enmienda en el ecosistema digital. Sobre la naturaleza jurídica (y política) de las redes sociales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 55, pp. 383-421.
- VÁZQUEZ DE CASTRO, E. (2017). Derecho al honor en Internet, anonimato y responsabilidad de los prestadores de servicios: ¿evolución e involución? *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 44.
- VILLAVARDE MENÉNDEZ, I. (2020). *Los poderes salvajes. Ciberespacio y responsabilidad por contenidos difamatorios*. Marcial Pons.



## LA CONSTRUCCIÓN DE GARANTÍAS ELECTORALES COMUNES POR LA UNIÓN EUROPEA\*

THE CONSTRUCTION OF COMMON ELECTORAL SAFEGUARDS BY THE EUROPEAN UNION

Miryam RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO  
Profesora Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Sevilla  
<https://orcid.org/0000-0001-8051-2345>

Fecha de recepción del artículo: mayo 2025  
Fecha de aceptación y versión final: junio 2025

### RESUMEN

*El Tratado de la Unión Europea proclama en su artículo 10 que el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa. Por este motivo, las garantías electorales son un elemento clave para que tal proclamación pase a tener eficacia normativa. La Unión, sin embargo, no ejerce competencias propias en materia electoral. Incluso las garantías para las elecciones al Parlamento Europeo se apoyan casi totalmente en las que aportan los sistemas electorales de los Estados miembros. No obstante, al analizar la evolución del Derecho de la Unión a partir del Plan de Acción para la Democracia Europea de 2020, se observan cambios, muchos de ellos en relación con la comunicación política y electoral en entornos digitales. Este artículo analiza esa evolución y su repercusión sobre las garantías electorales de los sistemas estatales.*

*Palabras clave: Plan de Acción para la Democracia europea, Elecciones Europeas, Partidos Políticos Europeos, Publicidad electoral.*

*Artículos clave: arts. 2, 6, 10 y 19 TUE; arts. 22, 223 y 224 TFUE.*

---

\* Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación «La configuración europea del estado de derecho: Implicaciones en el ámbito nacional» (PID2022-137789NB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

*Resoluciones relacionadas: STJUE de 6 de octubre de 2015, Delvigne, C-650/13; STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión contra República Checa, C-808/21; STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión contra República de Polonia, C-814/21; STJUE de 18 de abril de 2024, Préfet du Gers y Institut national de la statistique y des études économiques II, C-716/22; STC 76/2019 de 22 de mayo.*

### ABSTRACT

*Article 10 of the Treaty on the European Union stipulates that the functioning of the Union is predicated upon the principle of representative democracy. Consequently, electoral guarantees constitute an essential component for ensuring the normative efficacy of this proclamation. Notably, the Union does not exercise autonomous competences in electoral affairs. The guarantees for elections to the European Parliament are, to a significant extent, dependent on those implemented by the electoral systems of the Member States. Nonetheless, an examination of the evolution of Union Law, particularly from the 2020 European Democracy Action Plan, reveals observable changes, many of which pertain to political and electoral communication within digital environments. This article scrutinizes this evolution and its ramifications on the electoral guarantees prevalent in state systems.*

*Keywords: European Democracy Action Plan, European elections, European Political Parties, Political Advertising.*

*Key articles: arts. 2, 6, 10 and 19 of the TEU; 22, 223 and 224 of the TFEU*

*Related decisions: CJEU ruling of October 6<sup>th</sup> 2015, Delvigne, C-650/13; CJEU ruling of November 19<sup>th</sup> 2024, Commission vs. Czech Republic, C-808/21; CJEU ruling of November 19<sup>th</sup> 2024, Commission vs. Poland, C-814/21; CJEU ruling of April 18<sup>th</sup> 2024, Préfet du Gers y Institut national de la statistique y des études économiques II, C-716/22 Spanish CC ruling 76/2019 of Mai 22<sup>nd</sup>.*

**SUMARIO:** I. LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA POR LA UNIÓN EUROPEA. 1. *La democracia en la Unión Europea: del déficit a la defensa.* 2. *Un plan de acción para garantizar elecciones libres en el contexto de las sociedades digitales.* II. LA MATERIA ELECTORAL Y LA UNIÓN EUROPEA. 1. *La materia electoral como ámbito de competencia estatal frente al derecho al sufragio de los ciudadanos europeos.* 2. *Las reglas*

*electorales mínimas del DUE.* III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS: UNA BASE POTENCIAL PARA ARMONIZAR GARANTÍAS. IV. LA ARMONIZACIÓN INDIRECTA: GARANTÍAS ELECTORALES MEDIANTE REGULACIONES DEL MERCADO. 1. *Garantías específicas.* 2. *Garantías generales.* 3. *Garantías transversales.* V. CONCLUSIONES: UNA INCIDENCIA CRECIENTE EN MATERIA ELECTORAL. BIBLIOGRAFÍA.

## I. LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA POR LA UNIÓN EUROPEA

### 1. *La democracia en la Unión Europea: del déficit a la defensa*

Casi un cuarto de siglo ha transcurrido desde los tiempos en los que, estrenada la centuria presente, Jünger Habermas (2001, p. 17) defendía la necesidad de crear una esfera pública propiamente europea, con los objetivos de mejorar las limitaciones e insuficiencias de las nacionales y de reforzar la legitimidad de la Europa unida. Esos objetivos ponían de manifiesto la necesidad de menguar la alargada sombra del déficit democrático, que enturbiaba la percepción ciudadana de la entente comunitaria y que, tras la aprobación del Tratado de Maastricht, había intensificado su batería crítica, proyectándose sobre la recién nacida Unión Europea<sup>1</sup>.

Que la integración supranacional no se diseñó sobre la base del paradigma democrático había sido siempre una evidencia. También lo había sido la preocupación por enmascarar esa carencia mediante la inclusión de órganos, de algún modo, representativos en la estructura institucional comunitaria (Mény, 2011, p. 1288) y mediante declaraciones identitarias, como la de la cumbre de Copenhague en 1973, reivindicativas de los valores democráticos y constitucionales como algo propio (Montesinos Padilla, 2022, p. 289). Sin embargo, no menos cierto fue que las nuevas aspiraciones impulsadas por Maastricht, el camino hacia la moneda única, la aproximación de las políticas de seguridad interior y la tímida afirmación de líneas comunes de defensa europea hicieron más patente lo ausente, dando oportunidad al Tribunal Constitucional alemán para erigirse en guardián de los límites de las competencias atribuidas como valedor de la exigencia democrática<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Desde el punto de vista político, el reproche fue contundente en Dinamarca, que rechazó inicialmente en referéndum la ratificación del tratado y quedó fuera de la política de defensa común (Featherstone, 1994, p. 149). Desde el punto de vista estructural, las fugas de control democrático que provocaba el reparto institucional de las tomas de decisión no habían sido atajadas ni con la elección democrática del Parlamento Europeo (Mény, 2011, p. 1294) ni con el realce de sus funciones legislativas diseñado en Maastricht (Lodge, 1995, p. 223)

<sup>2</sup> Sentencia Maastricht, BVerfGE 89, 155, de 21 de diciembre de 1993.

Tras una década de debate, en medio de la cual se reformó el artículo 6 del Tratado de la Unión y se adoptó el primer protocolo sobre parlamentos nacionales para reforzar la vinculación de la actual Unión Europea con el principio democrático (Tratado de Ámsterdam, 1997), se alzaron voces disonantes en contestación al reproche de la ilegitimidad. En los años previos a la gran ampliación, la de los países de la Europa del este, y en paralelo al reclamo habermasiano, Moravcsik (2002, p. 605) denunciaba las falacias de la comparativa entre Unión Europea y Estado democrático, al tiempo que alababa las bondades del método comunitario, con su sistema de competencias por atribución ejercidas sobre la base del equilibrio institucional idiosincrático<sup>3</sup>.

Seguramente, y por más contradictoria y arriesgada que sea esta afirmación, el punto de inflexión del reproche democrático a la Unión se dio con el fracaso de aquel empuje que fue la llamada Constitución europea. Aquel texto no dejaba de ser un tratado internacional que, como afirmó Martín y Pérez de Nanclares (2003, p. 531) ni rompía las inercias del proceso de integración ni creaba un orden jurídico nuevo. No es de extrañar que el proyecto decayera y que la siguiente propuesta, el Tratado de Lisboa, abandonara la etiqueta constitucional. En cierto sentido, a partir de los referéndums que resultaron en rechazo al texto, en Francia y en Países Bajos, el complejo de inferioridad constitucional de la Unión se disipó. Podría decirse que el Tratado de Lisboa, aun reproduciendo en medida muy grande lo contenido en la frustrada constitución (Balaguer Callejón, 2007, p. 20), de alguna manera respaldó las tesis de los voceros disonantes: avaló la adecuación del modelo formal de integración, basado en tratados; demostró que la Unión podía seguir apoyando sus planes de crecimiento en una legitimación que pasara por los Gobiernos democráticos de los Estados miembros; y, con todo ello, reconstituyó

---

<sup>3</sup> El equilibrio institucional comunitario, basado en la cooperación y distribución de funciones entre Comisión, Consejo y Parlamento, sería un principio estructural del diseño de la actual Unión Europea, diferenciado, pero paralelo, al de la separación de poderes en los estados democráticos (Porrás Ramírez, 2012, p. 140). Dentro de ello, también entre nosotros hay autores, como Matia Portilla (2003, p. 193), que, en consonancia con Moravcsik (2002), no tuvieron inconveniente en identificar la legitimidad democrática de la Unión en la formación del Consejo, integrado por representantes de los Gobiernos democráticos de los Estados miembros.

la legitimidad de la construcción jurídica e institucional propia de los tratados comunitarios, tal y como habían venido evolucionando desde la década de los años cincuenta del siglo anterior.

En definitiva, Lisboa hizo ver lo innecesario, e impertinente, de que la estructura de la Unión respondiera a parámetros paralelos a los del constitucionalismo democrático estatal. Y esto no es lo único que hizo el Tratado de Lisboa en favor de la dimensión democrática de la Unión. Hizo algo todavía más original, o, si se permite repetir el término, algo idiosincrático que sorprendentemente daría un giro a la posición de su poder supranacional en relación con la legitimidad democrática. La luz sobre ese giro la vislumbraba Von Bogdandy quien, en un trabajo algo posterior a la entrada en vigor del Tratado, analizaba el potencial legitimador de los principios contenidos en un conjunto de artículos del nuevo TUE, en concreto los incluidos entre los artículos 9 y 12. El autor los proponía como punto de partida de una nueva autoconcepción de la Unión, puesto que descubría en ellos el primer concepto complejo de democracia para instituciones no estatales (Von Bogdandy, 2012, p. 319).

Al impulso legitimador que Von Bogdandy vio en esos artículos y principios, se fueron sumando los que la Comisión y del Tribunal de Justicia han ido empleando para configurar, desde la Unión, una misión de garantía del Estado de derecho y defensa de la democracia en los Estados miembros. En ese sentido, especialmente se puede apuntar a los artículos 2, 6 y 19 del TUE: el primero porque recoge la democracia y el estado de derecho como valores fundamentales de la Unión; el segundo porque integra los derechos humanos y fundamentales en su sistema normativo; y el tercero porque hace a los jueces y tribunales estatales garantes de los valores y derechos enunciados. Ahí está el fundamento normativo del giro al que nos referíamos en el párrafo anterior: en una década, la Unión Europea ha pasado de estar cuestionada por subsistir fuera de la ortodoxia democrática a erigirse en su guardiana frente a los Estados miembros.

Pero junto a ese fundamento normativo, es preciso situar el fundamento político de ese giro, pues sus orígenes se remontan a tiempos anteriores: la etapa previa a la gran ampliación hacia el este y el momento en el que se redactan los criterios de adhesión exigibles a los países candidatos. Desde ahí se llega al Consejo Europeo de

Copenhague, en 1993, cuando se definen los estándares políticos que han de cumplirse para la adhesión: instituciones de democracia estable y garantías para el funcionamiento del Estado de derecho (Cichocki, 2017, p. 12). Ahí están los orígenes y es a partir de la crisis financiera mundial de 2008 cuando se produce el giro. El ascenso de los populismos y, en relación con ellos, los síntomas de derivas iliberales en ciertos países de ese este de la Unión<sup>4</sup> son las razones que toma la Comisión para activar sendos planes de defensa del Estado de derecho, a partir de 2014, y de la democracia, a partir de 2020. Son los conocidos programas de actuación que, sobre la base de los valores proclamados en el artículo 2 TUE, se proponen establecer salvaguardias supranacionales para el constitucionalismo democrático estatal.

El primero es el llamado *Mecanismo para el Estado de Derecho*. Su diseño se realiza mediante dos comunicaciones de la Comisión: *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*, de 11 de marzo de 2014; y *Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión*, de 17 de julio de 2019<sup>5</sup>. Es en su contexto en el que se

---

<sup>4</sup> El trabajo citado de Cichocki (2017), al igual que la monografía en la que se incluye, se refiere al grupo de Visegrado, integrado desde principios de los noventa del siglo xx por cuatro de los países de la adhesión de 2004: República Checa, Polonia, Hungría y Eslovaquia. El concepto de democracia iliberal, presentado por Fareed Zakaria en 1997, se referiría al deterioro o abandono parcial de las garantías constitucionales –separación de poderes, protección de derechos fundamentales, elecciones libres– que se consideran necesarias en una democracia liberal (Cichocki, 2017, p. 11). Las democracias iliberales conservarían, según razona Zakaria (1997, p. 46), una base razonablemente democrática, suficiente para legitimarse como tales democracias, pero también suficiente como desacreditar, por desmontar su sistema de garantías, a las democracias no iliberales.

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho, de 11 de marzo de 2014 (COM/2014/0158 final); y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las regiones sobre el Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión, de 17 de julio de 2019 (COM/2019/343 final). Los antecedentes de estas estrategias no normativas de la Comisión tienen sus antecedentes, como por ejemplo en el Mecanismo de Cooperación y Verificación que puso en marcha en 2007 para tutelar a Rumanía y Bulgaria en su adhesión a la Unión Von Bogdandy (2014, p. 51). Uno de los motivos por los que estos mecanismos de verificación y supervisión se hacen necesarios, según el mismo autor, es la ineficacia del procedimiento del artículo 7 del TUE, junto a la insuficiencia del recurso por incumplimiento, para actuar contra los Estados miembros en los que se estén desvirtuando las garantías del Estado de Derecho (Von Bogdandy, 2014, p. 23).

ha articulado la actuación auditora de la Comisión, que desde 2020 anualmente recaba informes de los Estados miembros para, a su vez, elaborar un informe propio sobre cada uno de ellos y otro general sobre las fortalezas y debilidades del Estado de Derecho en la Unión. Aunque la finalidad de los informes se entiende preventiva, pues son los Estados los responsables de garantizar que su funcionamiento responda al imperio de la ley (Aranda Álvarez, 2024, p. 56) no es menos cierto que la información recabada puede servir a la Comisión para emprender acciones por incumplimiento en determinadas situaciones. Los aspectos críticos de los informes no son fijos y por ello han ido variando, si bien se podrían identificar cuatro líneas fijas de atención: la independencia judicial como elemento de la separación de poderes; la corrupción política en los Estados; la libertad de los medios de comunicación; y la garantía de los derechos fundamentales.

El segundo programa de actuación de la Comisión se recoge en otra comunicación, esta conocida como *Plan de acción para la democracia europea*, de 3 de diciembre de 2020<sup>6</sup>. Es ese segundo plan de acción el que más interesa en relación con el objeto de este estudio, pues se dirige específicamente a evaluar la transparencia y a la libertad del sufragio en los procesos electorales que se celebran en los Estados miembros. A continuación se analizarán sus líneas maestras.

## 2. *Un plan de acción para garantizar elecciones libres en el contexto de las sociedades digitales*

El *Plan de acción para la democracia europea* se presenta, en primer término, como un proyecto combativo. Orienta el foco hacia el debilitamiento de las democracias estatales y pone el empeño en frenar los ataques a la libertad de voto y las dificultades de la transparencia en los procesos electorales que se celebran en los Estados miembros. Pero se trata también, o sobre todo, de un plan defensivo bajo la dirección de la Comisión. Sostener las democracias estatales es necesario para la propia viabilidad, por no decir la subsistencia, de la Unión Europea. La legitimidad democrática de la Unión sigue vinculada, en su mayor parte, a la conformación democrática de sus

---

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción para la Democracia Europea, de 3 de diciembre de 2020, COM/2020/ 790 final.

instituciones a través de los Gobiernos estatales y, en la parte restante, a las elecciones al Parlamento Europeo, que por ahora dependen del funcionamiento de las maquinarias electorales en los Estados. Es fácil desvelar el carácter defensivo del plan.

En su doble frente, combativo y defensivo, el plan define tres objetivos generales: el primero, el de promover elecciones libres; el segundo, el de proteger la libertad de los medios de comunicación; y el tercero, el de combatir la desinformación<sup>7</sup>. Si se leen los objetivos en orden inverso, empezando por combatir la desinformación como manera de blindar la libre opinión pública, y con ella el libre sufragio, el plan se introduce en una problemática más amplia: la que deriva de la digitalización de la comunicación pública e interpersonal y, en consecuencia, de la intermediación tecnológica y comercial en los procesos de formación de la opinión pública. Esta es una realidad cuya peligrosidad para la democracia ya había sido denunciada por Habermas (2002, p. 221)<sup>8</sup> mucho antes de que la vida pública y privada se viera invadida por todo lo que expulsan nuestros ubicuos dispositivos. Esa peligrosidad se viene incrementado exponencialmente desde aquella denuncia, a medida que la innovación tecnológica facilita nuevas herramientas para la publicidad en general, y para la publicidad política en particular, con un incremental potencial invasivo de la esfera privada de los ciudadanos. En este sentido, es fácil relacionar la defensa de los procesos democráticos con las garantías de la privacidad y de la protección de datos, así como con la del resto

---

<sup>7</sup> De manera previa al *Plan de acción para la democracia europea*, la Comisión ya había aprobado sendas comunicaciones, en 2018, para combatir la desinformación, tras la repercusión del caso *Cambridge Analytica* en 2016. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones la lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo de 26 de abril de 2018, COM/2018/236 final; y Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, el Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones Plan de acción contra la desinformación de 5 de diciembre de 2018, JOIN/2018/36 final. Paralelamente adoptó también el *Plan para la defensa de los medios de comunicación*. Véase nota 22 & *infra*.

<sup>8</sup> En su famoso ensayo sobre la opinión pública, Habermas denunciaba el predominio de la publicidad comercial y de la propaganda en la comunicación pública que, ya a principios de siglo, hacía que el ciudadano-consumidor acabase adquiriendo una «falsa conciencia de que, como persona privada racionante, coactúa responsablemente en la formación de la opinión pública» (Habermas, 2002, p. 221).

de los derechos cuya efectividad es necesaria para la del derecho de participación política<sup>9</sup>.

Por fin, las herramientas digitales más novedosas, que son las de inteligencia artificial (IA), prometen ser capaces de agravar la situación, dados sus múltiples potenciales: para vigilar y penetrar en la intimidad de las personas; para personalizar los mensajes persuasivos; para manipular ideas y mensajes; para invisibilizar el disenso; y, en definitiva, para obstaculizar la objetividad en la percepción del contexto político-social y para condicionar, en definitiva, la libertad de elección y voto (Rubio Núñez *et al.*, 2024, p. 66). Si se evalúa cómo el empleo de técnicas persuasivas influye en el debate social y en qué grado puede escorar el voto hacia tendencias iliberales y populistas (Rubio Núñez *et al.*, 2024, p. 67), también es fácil descodificar la estrategia de la Comisión: construir garantías electorales comunes a través de una lectura expansiva de las competencias de la Unión Europea, recurriendo a bases jurídicas de los Tratados adicionales y distintas de las que se refieren a los partidos políticos europeos (224 TFUE), a las elecciones al Parlamento Europeo (223 TFUE) o a los derechos de voto de los ciudadanos europeos (22 TFUE).

Y es que, además de la lucha contra la desinformación, el *Plan de acción para la Democracia Europea* diseña otras líneas de actuación: la transparencia en financiación de los partidos; la transparencia y el pluralismo de los medios de comunicación; y la lucha contra la corrupción. La primera evaluación de los avances se realizó junto a la presentación del paquete de defensa de la democracia en 2023<sup>10</sup>. En ese documento, la Comisión reveló su especial preocupación por las injerencias externas en los procesos democráticos estatales, sobre todo las injerencias gubernamentales y las encubiertas<sup>11</sup>. La Comisión

---

<sup>9</sup> La libertad de expresión, el derecho a la información, la igualdad constitucional, el derecho de reunión... son algunos de los derechos de cuya efectividad dependen los procesos democráticos (Rubio Núñez *et al.*, p. 69). No obstante, lo cierto es que el entorno digital de la comunicación remite siempre a la protección de datos de carácter personal y a la reserva de datos sensibles como su elemento crucial en el contexto actual.

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la defensa de la democracia de 12 de diciembre de 2023 COM/2023/630 final.

<sup>11</sup> Esta preocupación ha sido articulada a través de la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para establecer normas armonizadas de transparencia

también recurrió a la forma no vinculante de la recomendación para conseguir objetivos indirectos de armonización de garantías frente a la manipulación en procesos electorales, hablando en general de «procesos electorales inclusivos y resilientes en la Unión», pero con vistas a reforzar las elecciones propiamente supranacionales al Parlamento Europeo<sup>12</sup>. La Comisión incluso previno contra el uso de herramientas de supervisión por parte de las autoridades, advirtiendo de que aparentes medidas de seguridad nacional pudieren esconder intenciones de obtener beneficios políticos.

La Recomendación sobre procesos electorales conecta con medidas legislativas como las de la Ley de Servicios Digitales, la Ley de Inteligencia Artificial y la Ley Europea de Libertad de Medios de Comunicación. Sobre esos desarrollos legislativos se profundizará en el último apartado de este trabajo. Esas medidas legislativas hoy por hoy representan el grueso de los avances en materia de garantías electorales y es necesario situarlas en su contexto normativo. Como la propia Comisión reconoce, todo lo relativo a la organización de las elecciones nacionales sigue siendo competencia de los Estados miembros y, como se verá a continuación, ni siquiera las elecciones propiamente europeas, las elecciones al Parlamento Europeo, se hallan plenamente determinadas por el Derecho de la Unión.

## II. LA MATERIA ELECTORAL Y LA UNIÓN EUROPEA

### *1. La materia electoral como ámbito de competencia estatal frente al derecho al sufragio de los ciudadanos europeos*

En un primer término, puede afirmarse que el Derecho electoral es una materia no atribuida a la Unión Europea y que permanece en el ámbito propio de actuación los Estados miembros. En ese sentido, podría decirse que la legislación electoral es una competencia retenida o reservada, tratándose de un ámbito material que no entra en ninguna de las categorías de competencias atribuidas en el

---

en el mercado interior para la representación de intereses en nombre de terceros países COM/2023/637 final, pendiente de aprobación.

<sup>12</sup> Recomendación de la Comisión sobre procesos electorales inclusivos y resilientes en la Unión y con vistas a reforzar el carácter europeo y el desarrollo eficiente de las elecciones al Parlamento Europeo de 12 de diciembre de 2023, C/2023/8626 final.

Título I del TFUE (Cruz Mantilla de los Ríos, 2021, p. 73). En un sentido distinto, más que competencia retenida, la materia electoral podría entenderse como elemento inherente a las estructuras políticas y constitucionales de los Estados miembros (Cruz Mantilla de los Ríos, 2021, p. 66) (Díez-Picazo, 2005, p. 430) y, por tanto, como elemento informante de sus identidades nacionales, o identidades constitucionales, garantizadas sobre la base del artículo 4.2 de Tratado de la Unión. Ese entendimiento de la materia electoral en la Unión Europea concordaría con la concepción del Derecho electoral por parte del Consejo de Europa y del TEDH, que reduce los contenidos del artículo 3 del Protocolo 1 del CEDH a un núcleo, el derecho a elecciones libres con un amplio margen de apreciación nacional, y cinco principios: sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, más elecciones periódicas (García y Garrote, 2022, p. 204).

La comprensión del Derecho electoral como cuestión propia de la estructura constitucional de los Estados miembros estaría también respaldada por un principio anterior, quizás predecesor al de identidad nacional: el de autonomía institucional. Como expuso Díez-Picazo (2005, p. 439), es un principio que habría construido, aun sin base textual explícita en los Tratados, la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. La sentencia que lo habría alumbrado remite a 1971, cuando en el asunto *International Fruit Company* el TJCE afirmó que la forma de aplicación interna del Derecho comunitario es una cuestión que compete a cada Estado según sus estructuras constitucionales. Algo más adelante, la configuración jurisprudencial del principio general, autonomía institucional, se proyectó sobre los instrumentos procesales, fundamentalmente a partir del asunto *Rewe* en 1976<sup>13</sup>.

El principio de autonomía institucional responde a un sentido lógico: si los Estados miembros no han transferido su libertad de autoorganización, mantienen intacta su facultad para dotarse de una estructura político-constitucional y de ejecución propia, siempre que observen los requisitos de pertenencia a la Unión y observancia de sus

---

<sup>13</sup> STJCE de 13 de mayo de 1971, *International Fruit Company*, C-41/70, ECLI:EU:C:1971:53. STJCE de 16 de diciembre de 1976, *Rewe*, C-33/76, ECLI: EU:C:1976:188. No obstante, el trabajo de Arzoz Santiesteban (2013, p. 164) apunta que hay una sentencia anterior a *International Fruit* que ya habla de autonomía institucional: la STJCE de 14 de julio de 1971, *Rheinmühlen*, C-6/71, ECLI:EU:C:1971:83.

normas. Ahora bien, como ha expuesto detalladamente entre nosotros Arzoz Santiesteban (2013), esa autonomía institucional, y su correlato procedimental, en realidad están altamente condicionadas por otros principios actuantes del Derecho de la Unión, como el de efectividad y el de cooperación leal.

Por su parte, aunque la inclusión del principio de identidad nacional en el TUE respondió en su momento a la objeción de los contralímites, la contestación frente a la primacía del DUE por parte de los tribunales constitucionales de varios Estados miembros<sup>14</sup>, la jurisprudencia del TJUE se encargó de modular las posibilidades obstativas del principio. Por una parte, lo modula al entenderlo como concepto propio de Derecho de la Unión Europea. Por otra parte, al considerar que su interpretación debe hacerse desde la perspectiva supranacional. Así, incluso cuando es confrontada con normas estatales de rango constitucional, la identidad nacional se halla abocada a rebajar su capacidad obstativa. Parafraseando a Cruz Villalón (2013, p. 512), se diría que el TJUE hace que la identidad nacional tenga que competir con una pluralidad de categorías propias del Derecho de la Unión y, por si fuera poco, a someterse a juicios de proporcionalidad, perdiendo así cualquier aspiración a establecerse como un principio absoluto<sup>15</sup>.

Pues bien: eso es lo que ocurre con la materia electoral. A pesar de lo afirmado en primer término, que la materia electoral no es una competencia atribuida a la Unión y que pudiera entenderse amparada por los principios de identidad nacional o de autonomía institucional, no se puede considerar como un ámbito material sobre el que el Derecho de la Unión no tenga ninguna incidencia. Así, en segundo término, aunque la materia electoral no sea una competencia

---

<sup>14</sup> Para Cartabia (1998, p. 138), los contralímites nacen de la idea de «limitación de soberanía». Para la autora, «la limitación de soberanía» que implica la atribución de competencias «debe tener algunos contralímites, de otra forma se llegaría a una pérdida de soberanía en favor de la Comunidad».

<sup>15</sup> Es evidente en la solución final de la saga *Taricco*, cuando el TJUE concede la excepción a la protección de los intereses financieros de la Unión no sobre la base de la identidad constitucional, de la Constitución italiana, sino sobre la base de la protección de los derechos fundamentales de la Unión como principios constitucionales comunes (Martino y Pollicino, 2020, p. 242). STJUE de 5 de diciembre de 2017, *M.A.S. y M. B.*, C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936.

atribuida formalmente a la Unión, porque no está entre las enunciadas en el Título I de la Parte I del TFUE, el Derecho originario crea una competencia electoral netamente supranacional en paralelo a la de los Estados miembros. Esa competencia electoral netamente supranacional se desprende de los artículos 22, 223 y 224 del TFUE, que faculta a la Unión para legislar sobre las modalidades del sufragio de los ciudadanos europeos en las elecciones municipales, sobre las elecciones al Parlamento Europeo y sobre los partidos políticos europeos. Todas ellas hallan amparo en los derechos ciudadanos de la Unión al sufragio y a la participación, tanto en las elecciones europeas como en las elecciones municipales en sus Estados de residencia, conforme a los artículos 39 y 40 de la CDFUE.

Sobre esas bases la Unión apuesta por construir garantías electorales comunes. De hecho, la capacidad del Derecho de la Unión para proyectarse sobre la materia electoral y su compatibilidad con el principio de identidad nacional la desarrolla el TJUE en dos recientes sentencias que resuelven sendos recursos por incumplimiento contra la República Checa y contra la de Polonia. Para el TJUE, el artículo 4.2 del TUE tiene que interpretarse de manera compatible con otras disposiciones de igual rango, en concreto con las de los artículos 2 y 10 del TUE, que establecen la vinculación de la Unión con los valores constitucionales comunes y con el principio de democracia representativa. Como consecuencia, igualar ciertos derechos de participación política de los ciudadanos de la Unión a los de los nacionales del Estado miembro en que residen, en concreto el derecho de afiliación a partidos políticos nacionales, no se considera contrario al principio de identidad nacional invocado por los Estados demandados<sup>16</sup>.

En definitiva, la capacidad del DUE para incidir de manera general sobre la materia electoral se fundamenta en dos conceptos jurídicos autónomos del Derecho de la Unión: la ciudadanía europea, en el artículo 9 del TUE, y la democracia representativa como principio de funcionamiento de la Unión, conforme al artículo 10.1 del TUE. La conjunción de ambos hace consecuente la proclamación de

---

<sup>16</sup> STJUE de 19 de noviembre de 2024, *Comisión contra República Checa*, C-808/21, ECLI:EU:C:2024:962, apartados 153 y siguientes; y STJUE de 19 de noviembre de 2024, *Comisión contra República de Polonia*, C-814/21, ECLI:EU:C:2024:963, apartados 151 y siguientes.

un derecho del ciudadano europeo, el de los artículos 20.2 b) y 22.1 y 2 del TFUE y 39 y 40 de la CDFUE, a participar, como elector y elegible, tanto en las elecciones al Parlamento Europeo como en las elecciones municipales del Estado miembro en el que reside. Y, como expone Pérez Alberdi (2018, p. 194), la confirmación de la naturaleza autónoma de ese derecho fundamental al sufragio del ciudadano europeo se formuló por primera vez en el asunto *Delvigne*<sup>17</sup>.

## 2. Las reglas electorales mínimas del DUE

Sobre la base de los artículos 223 y 22.2 del TFUE, la Unión tiene atribuida la facultad de establecer normas comunes relativas a las elecciones al Parlamento Europeo. Por el momento solo se han establecido normas mínimas que operan sobre el Derecho electoral de los Estados miembros, sin que la atribución para configurar un procedimiento uniforme parezca de momento realizable (Alonso de León, 2019, p. 263). Del mismo modo, como consecuencia de la existencia de un derecho al sufragio en las elecciones municipales de los ciudadanos europeos desplazados, y sobre la base del actual artículo 22.1 del TFUE, la Unión ha dictado unas reglas básicas de armonización para esos procesos electorales.

Las reglas comunes para las elecciones al Parlamento Europeo y para las elecciones municipales se hallan en distintas disposiciones de Derecho derivado. Son reglas mínimas para facilitar una homogeneidad, también de mínimos, en esas elecciones<sup>18</sup>. En lo que aquí

---

<sup>17</sup> STJUE de 6 de octubre de 2015, *Delvigne*, C-650/13, ECLI:EU:C:2015:648, apartado 44. En este asunto, el TJUE se adentró a escrutar si ciertas restricciones generales del derecho al sufragio, conforme a la legislación penal francesa, eran acordes o no con el Derecho de la Unión. Que ese derecho al sufragio está vinculado a la ciudadanía ha sido reiterado por el TJUE recientemente en el asunto prejudicial de la STJUE de 18 de abril de 2024, *Préfet du Gers y Institut national de la statistique y des études économiques II*, C-716/22, ECLI:EU:C:2024:339, apartado 41. También en las sentencias que resuelven los recursos por incumplimiento a las que se refiere la nota anterior.

<sup>18</sup> Al hablar de las elecciones al Parlamento Europeo, es obligado referenciar el Acta Electoral de 1976, aneja a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom, del Consejo, de 20 de septiembre, modificada en 2002 y 2018. También la Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, modificada en 2012. En relación con el sufragio en las elecciones municipales, es necesario mencionar la Direc-

interesa, las garantías básicas que se fijan se refieren a la articulación de mecanismos por parte de los Estados miembros para que el derecho al sufragio de los ciudadanos europeos residentes no nacionales sea efectivo y se ejerza en igualdad de condiciones con los nacionales. También destaca la obligación de que los Estados miembros faciliten el voto de sus nacionales no residentes en las elecciones al Parlamento Europeo y, para esas elecciones, que dispongan cautelas para evitar el doble voto. En cuanto a las elecciones municipales, la igualdad entre ciudadanos nacionales y de otros Estados miembros se modula para evitar que en una candidatura electoral la representación de los nacionales frente a la de los no nacionales acaba siendo desproporcionada.

En general, se confía en todo momento en la autonomía institucional y en las garantías electorales que dispongan los sistemas nacionales, desde la organización de los modos de acceso al censo electoral hasta la configuración de recursos electorales a disposición de votantes y candidatos. La causa de que esto sea así no solo está en el respeto a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados, sino también en la circunstancia de que esas reglas electorales mínimas se vengán adoptando bien mediante decisiones exclusivas del Consejo, bien mediante directivas aprobadas por procedimientos legislativos especiales que requieren unanimidad en el Consejo. Dada la exigencia de unanimidad, existe una evidente dificultad para que se lleguen a establecer garantías específicas y uniformes para un procedimiento único en las elecciones al Parlamento Europeo. Esto queda de manifiesto con el fracaso de la última propuesta de reglamento que, impulsada por el propio Parlamento, ha perseguido tal objetivo (Ferrer Martín de Vidales, 2023, p. 83).

En conclusión, a pesar de que la Unión tiene capacidad normativa para incidir en las garantías electorales cuando atañen a los procesos en los que los ciudadanos europeos tienen reconocidos derechos, el empleo actual y potencial de esa capacidad es calificable de débil. Por una parte, la Unión ha de conciliarla con el respeto a las tradiciones constitucionales propias de cada Estado miembro. Por otra

---

tiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, modificada en 2006 y en 2013.

parte, la exigencia de unanimidad en el Consejo impide el avance. Por último, el propio modelo de federalismo de ejecución, propio del sistema constitucional de la Unión Europea, es proclive a reservar a los Estados miembros la implementación de garantías adecuadas para la libertad y la transparencia de los procesos electorales.

### III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS: UNA BASE POTENCIAL PARA ARMONIZAR GARANTÍAS

Una vez revisada la situación del DUE respecto a la materia electoral en sentido estricto, se puede plantear si el desarrollo de la competencia en materia de partidos políticos europeos, sobre la base del artículo 224 del TFUE, ha servido o puede servir para definir garantías electorales comunes. De entrada, o por ahora, los partidos europeos ni tienen facultad para obtener representación por sí mismos en los procesos electorales internos, ni la tienen, siquiera, para hacerlo en las elecciones al Parlamento Europeo. Las candidaturas y los partidos que concurren a las elecciones europeas no han dejado de ser nacionales (Alonso de León, 2019, p. 263). Sin embargo, hay algunos elementos en la regulación de los partidos políticos europeos que indican que su vocación o destino, como quiera enunciarse, es vertebrar en un futuro las candidaturas al Parlamento Europeo (Bressanelli, 2022, p. 12).

El primero es el hecho de que las formaciones asociativas de partidos a nivel de la Unión Europea, o las coaliciones de partidos a los que el artículo 3.1 del Reglamento de partidos europeos<sup>19</sup> considera partidos políticos europeos, empezaron a organizarse con motivo de los primeros planes de elección directa del Parlamento Europeo en los años 70 del siglo xx. El segundo es la literalidad, por

---

<sup>19</sup> Reglamento (UE, Euratom) 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas. Sustituyó al Reglamento (CE) 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, por el que se establecen las condiciones para el reconocimiento formal de los partidos políticos europeos y se establece un marco financiero, y ha sido enmendado en dos ocasiones: por el Reglamento (UE, Euratom) 2018/673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de mayo de 2018; y por el Reglamento (UE, Euratom) 2019/493 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2019.

general que sea, de los artículos 10.4 del TUE y 12.2 de la CDFUE. Estas disposiciones otorgan a los partidos europeos una función de articulación de la voluntad de los ciudadanos de la Unión, función que aspira a ir más allá de una mera labor de intermediarios entre distintas formaciones nacionales y que los sitúa como agentes de la formación de una opinión pública transnacional. Otros elementos indiciarios de la vocación electoral de los partidos europeos pueden hallarse en el Derecho derivado.

El artículo 224 del TFUE encomienda al Consejo y al Parlamento la elaboración, mediante reglamento, del estatuto de los partidos políticos europeos. Esa regulación, como se ha indicado, sigue configurándolos como formaciones agregativas de partidos nacionales, si bien el apartado d) del artículo 3.1 del Reglamento de partidos europeos pone como requisito el que la coalición que quiera inscribirse o sus miembros hayan participado o hayan manifestado públicamente su decisión de participar en las elecciones al Parlamento Europeo. Además, el artículo 31 del mismo reglamento les da la posibilidad de hacer campañas informativas a los ciudadanos con motivo de las elecciones al Parlamento Europeo, si bien el artículo 21 no les permite emplear recursos financieros de la Unión para apoyar a las candidaturas que se presenten en cada Estado miembro<sup>20</sup>. Y esos recursos financieros, siguiendo lo establecido en los artículos 17.1 y 19.1 del reglamento, tienen como condición y como criterio de distribución el que el partido europeo tenga diputados en el Parlamento Europeo.

Sobre la base de los elementos desglosados, la regulación de los partidos políticos europeos trata de promover su función de intermediarios entre la conformación de la voluntad política en los Estados miembros y la representación parlamentaria supranacional<sup>21</sup>. Al mismo tiempo, la regulación introduce, en la medida de

---

<sup>20</sup> A partir de 2014 se introduce la convención, no jurídica, de que los partidos políticos europeos intervengan en la designación de candidatos a presidir la Comisión Europea, en lo que se ha denominado *Spitzenkandidaten* (Hobolt, 2014).

<sup>21</sup> En su estado actual, la posición y la configuración normativa de los partidos europeos los sitúa muy lejos de constituirse en mecanismos de articulación de una opinión pública europea o instrumentos de contrapeso para el déficit democrático de la Unión (Rodríguez, 2016, p. 198)

sus posibilidades, mecanismos encaminados a garantizar una mayor transparencia en las elecciones al Parlamento Europeo.

Destacadamente, la reforma del Reglamento de partidos europeos efectuada por el Reglamento (UE, Euratom) 2019/493 dispuso, de cara a las elecciones europeas que se celebraron en 2019, un procedimiento de verificación específico relativo a las infracciones de las normas de protección de los datos personales que se dieran en tal contexto. Aparejada a la verificación, se dispuso un mecanismo sancionador en el artículo 18 bis del Reglamento, dirigido a los partidos y fundaciones políticas europeas que, recibiendo financiación de la UE, realizasen tratamientos irregulares de datos personales con la finalidad de influir en el resultado electoral. Se halla aquí uno de los mecanismos calificables como garantía común en procesos electorales, en este caso para los del Parlamento Europeo. A esta garantía se unen las armonizaciones que inciden en la comunicación política y electoral, desde otras competencias generales de la Unión Europea en el ámbito del mercado interior.

#### IV. LA ARMONIZACIÓN INDIRECTA: GARANTÍAS ELECTORALES MEDIANTE REGULACIONES DEL MERCADO

Al margen de las disposiciones de los Tratados más declaradamente electorales, el esfuerzo por garantizar la democracia representativa y la transparencia electoral se desarrolla en una línea paralela. Lo hace a través de dos competencias específicas atribuidas a la Unión: la aproximación de legislaciones para la regulación del mercado interior del artículo 114 TFUE y la reglamentación de todo lo atinente a la protección de datos de carácter personal del artículo 16 TFUE.

El actual artículo 114 del TFUE es la base jurídica central para la armonización de legislaciones estatales a través del DUE. Con gran amplitud, permite a la Unión adoptar medidas de aproximación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros referidas al establecimiento y al funcionamiento del mercado interior. Como explica Klamert (2015, p. 362), esta base jurídica viene dando soporte tanto a armonizaciones plenas, estableciendo reglas sustantivas o procedimentales obligatorias para los Estados miembros, como a armonizaciones de mínimos, en las que

los Estados miembros tienen márgenes amplios para incidir. Por su parte, el apartado 2 del artículo 16 de TFUE proporciona a la Unión una no menos amplia base jurídica para regular cualquier acción de procesamiento de datos que se realice dentro de los ámbitos de competencia de la Unión. Se trata de un instrumento muy potente, pues puede penetrar en la actividad de procesamiento que se lleve a cabo tanto por las instituciones de la Unión, como por las administraciones estatales y por el sector privado (Hijmans, 2016, p. 233).

Unidas o separadas, ambas bases jurídicas están dando soporte al desarrollo de un considerable corpus normativo, principalmente destinado a regular los mercados y los servicios digitales, pero también en la medida en que estos sirven de vehículo o sede para la comunicación política y la publicidad electoral. En este sentido, a las finalidades propias de un Derecho derivado orientado a determinar reglas para la transparencia y para la confianza en los intercambios comerciales y en la publicidad, se unen las finalidades de garantía de los procesos democráticos: eliminar las distorsiones y la manipulación de la comunicación política y preservar la privacidad de los ciudadanos, componente de la libertad para la participación política y electoral. El análisis de esas finalidades, en las respectivas regulaciones de Derecho derivado, se divide aquí en tres categorías: garantías específicas, relativas a la comunicación política y electoral; garantías generales, orientadas a la protección de los procesos democráticos desde la regulación del mercado de servicios digitales y medios de comunicación; y garantías transversales, a través del derecho a la protección de datos de carácter personal.

### *1. Garantías específicas*

En el orden de las garantías específicas, justo antes de las últimas elecciones europeas se ultimó y aprobó el Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política. Las bases jurídicas en las que se apoya son el artículo 114 y el 16 del TFUE. Su aprobación responde a la determinación del *Plan de Acción para la Democracia Europea* de incrementar las salvaguardias para garantizar la transparencia y la paridad de los recursos en las contiendas electorales, contrapesando el potencial que tiene la difusión

digital de contenidos políticos, por su capacidad para combinar el procesamiento de datos con la inteligencia artificial y elaborar perfiles a los que dirigir mensajes segmentados (García Mahamut, 2023, p. 78). El objetivo del reglamento es aumentar la transparencia y asegurar la responsabilidad por la difusión de publicidad política en toda la Unión Europea, con el fin de proteger los procesos democráticos. Sus frentes son combatir la manipulación, la desinformación y la injerencia extranjera, así como proteger los derechos a la protección de datos personales, a la libertad en la participación política y la libertad de opinión y expresión.

Conforme a su artículo 1, su ámbito de acción se extiende con carácter general a toda la publicidad política que se difunda en la Unión, o que se dirija a sus ciudadanos, cualquiera que sea su origen, destinatario o canal de difusión. Las medidas que establece para cumplir sus objetivos se dirigen tanto a los responsables de la publicidad como a sus intermediarios, sin olvidar a las autoridades estatales: la obligación de identificación de los mensajes que constituyan publicidad política, así como la de identificación de sus promotores, junto a las obligaciones de transparencia en la difusión de los artículos 7 y siguientes de la norma; las prohibiciones y condiciones para el uso de datos personales para la segmentación publicitaria, en los artículos 18 y siguientes; las prohibiciones relacionadas con promotores de publicidad externos a la Unión durante los tres meses previos a convocatorias electorales o referéndums, en el artículo 5; la exigencia de establecimiento de repositorios de publicidad política, en el artículo 13; o la de que se articulen canales de denuncia de publicidad irregular por parte de los receptores, en el artículo 15.

Es notorio que el Reglamento de publicidad política, que será aplicable en su totalidad a partir de octubre de 2025, va a tener una gran repercusión sobre la legislación, hasta ahora reservada a los Estados miembros, en materia de comunicación política y electoral (García Mahamut, 2023, p. 80). En primer lugar, porque será aplicable directamente, con primacía sobre la legislación electoral estatal. En segundo lugar, porque, desde que ha entrado en vigor, cualquier cuestión relativa a la propaganda con fin electoral se ha convertido en materia tocada por una disposición de DUE. Esto significa que los efectos que provengan de contravenciones de lo dispuesto en el

reglamento podrán ser cuestionados sobre la base de la CDFUE y su escrutinio entrará directamente en la esfera de competencia jurisdiccional del TJUE. En definitiva, el Reglamento de publicidad política supone un paso adelante en la construcción de garantías electorales comunes y un paso atrás en la reserva de la materia electoral como ámbito de competencia propio de los Estados miembros.

## 2. *Garantías generales*

En el orden de las garantías generales se incluyen las medidas que la Unión Europea ha adoptado para incidir en la comunicación pública sobre la base de la competencia del artículo 114 TFUE. Por un lado, la Unión establece obligaciones para los intermediarios en la difusión de contenidos digitales a través de la regulación de la prestación de servicios digitales y de los mercados. Por otro lado, la Unión protege a los responsables de la creación de contenidos informativos, armonizando las garantías para los medios y profesionales en el mercado interior.

Dentro del primer bloque se hallan, principalmente, el Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y, secundariamente, el Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2022 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital. Estas medidas legislativas se insertan en un proyecto regulatorio que combina la finalidad de garantizar la transparencia y la libre competencia en los mercados digitales con la protección de los valores democráticos que dan sustento los sistemas constitucionales de la Unión y de los Estados (Barredo Artíguez, 2025, p. 301).

Además de diferentes obligaciones generales de transparencia para los proveedores de servicios digitales y, en el artículo 39, para la publicidad en línea, el Reglamento de servicios digitales establece obligaciones de vigilancia, o evaluación de riesgos sistémicos, para las llamadas *plataformas de muy gran tamaño*. Esa evaluación pretende ser un mecanismo de refuerzo, entre otros, para la protección de las estructuras democráticas, el discurso cívico y los procesos electorales, a los que hace especial mención el artículo 34 del reglamento en su apartado 1 c). En ese sentido, la identificación de riesgos sistémicos

por parte de las grandes plataformas las lleva a la obligación de adaptar medidas atenuantes, conforme al artículo 35 del reglamento, que la Comisión Europea podrá forzar cuando la amenaza sea grave. Junto a ello, en los artículos 49 y siguientes se diseñan las autoridades estatales de coordinación de servicios digitales y una Junta Europea de Servicios Digitales como garantía de la eficacia de las medidas del reglamento.

Por su parte, el Reglamento de mercados digitales interviene en la protección de la libre participación política de manera indirecta. Lo hace cuando impone reglas de actuación para los gigantes tecnológicos, denominados *guardianes de acceso* en el artículo 3. Los objetivos que persiguen esas reglas son asegurar condiciones equitativas de acceso y de participación en el mercado digital, así como impedir que la mayor capacidad de actuación que tienen los gigantes tecnológicos se convierta en abuso de posición dominante y ocultación de opciones comerciales, o tal vez políticas, introduciendo sesgos u obstaculizando ciertos tipos de contenido y comunicación.

El segundo bloque es el relativo a los medios de comunicación. En él destaca la media legislativa central el Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior. La medida, adoptada sobre la base del artículo 114 TFUE, desarrolla objetivos del *Plan de acción para los medios de comunicación* de 2020<sup>22</sup>, al tiempo que atiende a las ineficiencias del propio mercado de medios como segmento del mercado interior con un alto componente transnacional. Su finalidad es armonizar los niveles de protección del discurso mediático y de la opinión pública democrática, distintos en cada Estado miembro, a través de reglas comunes para la salvaguardia de los medios de comunicación y el periodismo profesional. Así, quiere proteger a la prensa independiente frente a las múltiples injerencias y condicionantes que pueda sufrir: las que pueda provenir de la finan-

---

<sup>22</sup> Paralelo al *Plan de acción para la democracia*, este plan establece acciones para reforzar la sostenibilidad financiera y la transformación digital del sector de los medios de comunicación. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Europe's Media in the Digital Decade: An Action Plan to Support Recovery and Transformation*, de 3 de diciembre de 2020, COM/2020/784 final.

ciación, pública o privada, de los facilitadores de infraestructuras digitales o de las barreras indirectas que puedan hallar en su operatividad transfronteriza. El reglamento no solo contempla los derechos de los prestadores de servicios de medios de comunicación, en su artículo 4, sino que también hace una declaración general sobre los derechos de los destinatarios de la información, en el artículo 3, comprometiéndolo a los Estados miembros a velar por el pluralismo editorial y el libre acceso a los contenidos. Además de las distintas disposiciones que establecen obligaciones para que los Estados garanticen la libertad y la pluralidad de los medios, los artículos 8 y siguientes crean una nueva autoridad independiente a nivel europeo, el Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación, con la misión de dar apoyo a la Comisión para velar por el cumplimiento de las disposiciones del propio reglamento.

Por último, siguiendo la línea de la protección del periodismo y del activismo democrático, también se ha aprobado la Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas. En esta ocasión la directiva ha sido adoptada sobre la base del artículo 81 TFUE, relativo a la cooperación judicial en materia civil. Su objetivo es frenar las demandas estratégicas y abusivas contra personas u organizaciones con perfil de liderazgo en la creación de la opinión pública (Hernández Peribáñez, 2025, p. 291).

### 3. *Garantías transversales*

Dentro de la categoría de garantías transversales se incluirían aquellas que proceden del desarrollo de la competencia europea sobre protección de datos de carácter personal, recogida en el artículo 16 del TFUE y convertida en un componente básico de la seguridad del mercado interior y de la libre participación, comercial y también social y política. En efecto, se consideran garantías transversales en materia electoral porque superponen su ámbito de protección al de otras garantías específicas. Lo superponen, por ejemplo, al definido en el Reglamento de publicidad política, tutelando de manera transversal la transparencia informativa en las comunicaciones e intercambios

digitales. Como mínimo, es necesario destacar aquí dos reglamentos europeos: 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 el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial.

En su dimensión de garantía de la libertad de participación, y por una parte, el Reglamento de protección de datos impone reglas de transparencia y tratamiento de datos personales que se hacen estrictas para datos sensibles, como los relativos a la opinión política. El régimen para los datos sensibles comienza en el artículo 9.1 del RGPD, sobre la base de una prohibición general de tratarlos y una serie de excepciones. La excepción del apartado g) del artículo 9.2 se refiere a un interés público, que tendrá que ser esencial, para que se permita el tratamiento bajo estrictas reglas de proporcionalidad y salvaguarda de derechos. Estas normas ya mostraron su eficacia protectora en nuestro país, cuando la STC 76/2019 de 22 de mayo declaró inconstitucional el apartado 1 del artículo 58 bis de la LOREG por incumplir la exigencia de garantías reforzadas para que los partidos políticos, amparándose en el considerando 56 del reglamento, pudieran recopilar datos de ese tipo en atención a un interés público.

Por otra parte, este reglamento impone extensas obligaciones de transparencia a los responsables del tratamiento de datos en sus artículos 12 y siguientes. Así, se refuerza la posición de los titulares de los datos frente a recopilaciones y tratamientos abusivos. Adicionalmente, el artículo 22 protege a los titulares de datos contra las decisiones totalmente automatizadas, en especial la elaboración de perfiles. Esto otorga una protección de carácter transversal que, explica Medina Guerrero, alumbra un nuevo aspecto del contenido nuclear de la protección de datos personales (2022, p. 150). Al tratarse de una protección aplicable a todo tratamiento que pueda tener una finalidad informativa o propagandística, afecta al ámbito de los apartados 2 y 3 del artículo 58 bis de la LOREG, que permite a los partidos políticos emplear datos no sensibles con finalidades electorales.

En cuanto al Reglamento de Inteligencia Artificial, cuyas bases jurídicas están en los artículos 114 y 16 TFUE, su pretensión es doble: promover el desarrollo de esa tecnología y salvaguardar la seguridad, tanto la del mercado como la del espacio constitucional europeo. A tal fin, el reglamento establece exigencias específicas para contrarrestar los mayores riesgos que crea esa tecnología para los derechos y libertades de los consumidores-ciudadanos. En particular, el artículo 5 prohíbe el diseño y el uso de sistemas de IA que faciliten la manipulación de opiniones o inclinaciones personales. También prohíbe que la IA se use para detectar vulnerabilidades personales y orientar el comportamiento individual o grupal (D'Aloia, 2025, p. 104). A partir del artículo 6 se desglosan las exigencias, impuestas a los diseñadores de sistemas de IA, de controlar los de alto riesgo. La norma trata de impedir los sesgos que puedan derivarse del empleo de ciertos algoritmos y ordena suministrar información a los usuarios sobre el manejo de sistemas de IA para procesos de creación, selección o promoción de contenidos (Pauner Chulvi, 2023, pp. 106-107).

#### V. CONCLUSIONES: UNA INCIDENCIA CRECIENTE EN MATERIA ELECTORAL

La integración supranacional ha evolucionado hacia la asunción de una mayor responsabilidad en el establecimiento y en la supervisión de las garantías de los procesos democráticos por la Unión Europea. No hay más competencias atribuidas a la Unión en materia electoral que las que se refieren a las elecciones al Parlamento Europeo y a las reglas mínimas para el sufragio activo y pasivo de los ciudadanos europeos en las elecciones municipales, pero la Unión ha hecho suyo un objetivo autónomo que le permite incidir en esa materia. Ese objetivo es la defensa de la democracia representativa. Su base se halla en los artículos 2 y 10 del Tratado de la Unión, que conectan el sostenimiento de la democracia en los Estados miembros con la estructura democrática de la propia Unión. A partir de ellos, la Comisión ha emprendido una estrategia dual: combativa, frente a las potenciales desviaciones del paradigma constitucional democrático en los Estados miembros; y defensiva, con el fin de consolidar la legitimidad democrática del propio complejo político institucional del que forma parte.

En lo que aquí se ha denominado la construcción de garantías electorales comunes, la Unión Europea sigue una estrategia indirecta e incremental. Bajo la dirección de la Comisión, emplea pautas de actuación habituales en los procedimientos de armonización legislativa. El primer impulso se efectúa a través de instrumentos de *soft law*, como el *Plan para la defensa de la democracia*. A partir de ahí, se suceden las propuestas legislativas con la finalidad de conseguir los objetivos trazados en los instrumentos anteriores, aprovechando cualesquiera bases jurídicas sean apropiadas para conseguirlos. Aunque la base jurídica idónea para crear garantías electorales comunes sería el 223 del TFUE, la especialidad legislativa que exige ese artículo plantea una clara dificultad. La estrategia funciona recurriendo a otras bases jurídicas que permiten una armonización indirecta.

Entre las medidas armonizadoras se encuentra la regulación básica y algo tímida de los partidos políticos europeos. Esta deriva del artículo 224 del TFUE. Pero la Unión también encauza garantías de participación política a través de competencias de armonización relativas al mercado interior. Tomando como base el artículo 114 TFUE, la Unión ha diseñado garantías directas y específicas para los electores en el ámbito de la publicidad política. Son garantías exigibles en cualquier proceso electoral, que se superponen a las establecidas en los Estados miembros. También ha desarrollado otras garantías generales: para la opinión pública frente al uso de la tecnología digital; para la transparencia en la difusión de información; o a favor de la independencia de los intermediarios y agentes de la opinión pública libre. Adicionalmente, la base jurídica del artículo 16 del TFUE, relativa a la protección de datos de carácter personal, refuerza el sistema con medidas transversales, que protegen la libre participación política en equilibrio con la innovación tecnológica.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO DE LEÓN, S. (2019). Crónica de la reforma electoral europea. *Revista de las Cortes Generales* (106), pp. 229-267. <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/106/1408>
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2024). El estado de derecho en la UE: el informe anual y la especial protección de los intereses financieros. *Revista de las Cortes Generales* (118), pp. 41-76. <https://doi.org/10.33426/rcg/2024/118/1830>

- ARZOZ SANTIESTEBAN, X. (2013). La autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros en la Unión Europea: mito y realidad. *Revista de Administración Pública* (191), pp. 159-197.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2007). La Constitución europea tras el Consejo Europeo de Bruselas y el Tratado de Lisboa. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* (8), pp. 11-41.
- BARREDO ARTÍGUEZ, A. (2025). El reglamento europeo de servicios digitales y la defensa de la democracia. *Revista de Derecho Político* (122), pp. 295-326. <https://doi.org/10.5944/rdp.122.2025.44751>
- BRESSANELLI, E. (2022). Towards a revision of the Regulation on the statute and funding of European political parties and foundations. *Study for the AFCO Committee*, European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729741/IPOL\\_STU\(2022\)729741\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729741/IPOL_STU(2022)729741_EN.pdf)
- CARTABIA, M. (1998). “The Italian Constitutional Court and the Relationship Between the Italian Legal System and the European Union. En A. MARIE SLAUGHTER, A. STONE SWEET y J. H. H. WEILER (eds.), *The European Courts and National Courts- Doctrine and jurisprudence*. Hart Publishing, Oxford, pp. 133-146.
- CICHOCKI, M. A. (2017). The West’s polymorphic crisis and their impact on the Visegrad group. En P. MORILLAS (ed.), *Illiberal democracies in the EU: The Visegrad Group and the risk of disintegration*. Cidob, pp. 9-18.
- CRUZ MANTILLA DE LOS RÍOS, P. (2021). *La identidad nacional de los Estados miembros en el Derecho de la Unión Europea*. Aranzadi, Cizur Menor.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2013). La identidad constitucional de los Estados miembros: dos relatos europeos. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* (17), pp. 501-514.
- D’ALOIA, A. (2025). Inteligencia Artificial, derechos fundamentales y democracia. *Teoría y Realidad Constitucional* (55), pp. 101-114. <https://doi.org/10.5944/trc.55.2025.45030>
- DÍEZ-PICAZO, L. M. (2005). Observaciones sobre la cláusula de identidad nacional. En M. CARTABIA, B. DE WITTE y P. PÉREZ TREMPES (dirs.) e I. GÓMEZ FERNÁNDEZ (coord.), *Constitución europea y constituciones nacionales*. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 437-448.
- FEATHERSTONE, K. (1994). Jean Monnet and the ‘Democratic Deficit’ in the European Union. *Journal of Common Market Studies* (32-2), pp. 149-170.
- FERRER MARTÍN DE VIDALES, C. (2023). La nueva propuesta de reforma de las elecciones al Parlamento Europeo: ¿destinada otra vez al fracaso? *Revista General de Derecho Europeo* (60), pp. 39-87.

- GARCÍA MAHAMUT, R. (2023). Elecciones, protección de datos y transparencia en la publicidad política. La apuesta normativa de la UE y sus efectos en el ordenamiento español. *Revista Española de la Transparencia* (17), pp. 75-105. <https://doi.org/10.51915/ret.307>
- GARCÍA VITORIA, I. y GARROTE MARCOS, M. (2022). La revisión de las elecciones por el TEDH y la democracia como identidad europea y constitucional. En J. GARCÍA ROCA y R. BUSTOS GISBERT, (coords.), *Identidades europeas, subsidiariedad e integración*. Aranzadi, Cizur Menor, pp. 177-215.
- HABERMAS, J. (2001). Why Europe Needs a Constitution? *New Left Review* (11), pp. 5-26.
- (2002). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Gustavo Gili, Barcelona.
- HERNÁNDEZ PERIBÁÑEZ, M. E. (2025). La libertad de expresión frente a los litigios estratégicos: análisis crítico de la Directiva Anti-SLAPP. *Teoría y Realidad Constitucional* (55), pp. 289-317. <https://doi.org/10.5944/trc.55.2025.45036>
- HIJMANS, H. (2016). *The European Union as a constitutional guardian of internet privacy and data protection*. University of Amsterdam [Thesis]. [https://dare.uva.nl/personal/pure/en/publications/the-european-union-as-a-constitutional-guardian-of-internet-privacy-and-data-protection\(c9db9f1d-3759-44b0-8501-fb2e69fc1dd6\).html](https://dare.uva.nl/personal/pure/en/publications/the-european-union-as-a-constitutional-guardian-of-internet-privacy-and-data-protection(c9db9f1d-3759-44b0-8501-fb2e69fc1dd6).html)
- HOBOLT, S. B. (2014). A vote for the President? The role of *Spitzenkandidaten* in the 2014 European Parliament elections. *Journal of European Public Policy*, (21-10), pp. 1528–1540. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.941148>
- KLAMERT, M. (2015). What we talk about when we talk about harmonisation. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (17), pp. 360–379. <https://doi.org/10.1017/cel.2015.12>
- LODGE, J. (1995). Legitimidad democrática y Parlamento Europeo. *Revista de Estudios Políticos* (90), pp. 221-242.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2003). El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención. *Revista de Derecho Comunitario Europeo* (15), pp. 527-572.
- MARTINICO, G. y POLLICINO, O. (2020). Use and Abuse of a Promising Concept: What Has Happened to National Constitutional Identity? *Yearbook of European Law* (39-1), pp. 228–249. <https://doi.org/10.1093/yel/yeaa015>

- MATIA PORTILLA, F. J. (2003). Parlamento europeo y parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión Europea. *Revista de Estudios Políticos* (119), pp. 191-220.
- MEDINA GUERRERO, M. (2022). El derecho a conocer los algoritmos utilizados en la toma de decisiones. Aproximación desde la perspectiva del derecho fundamental a la protección de datos personales. *Teoría y Realidad Constitucional* (49), pp. 141-171. <https://doi.org/10.5944/trc.49.2022.33847>
- MÉNY, Y. (2011). Can Europe be Democratic? Is it Feasible? It is Necessary? Is the Present Situation Sustainable? *Fordham International Law Journal* (34), pp. 1287-1303.
- MONTESINOS PADILLA, C. (2022). Nuevos mecanismos de garantía del Estado de Derecho en la Unión: límites a la identidad nacional. En J. GARCÍA ROCA Y R. BUSTOS GISBERT (coords.), *Identidades europeas, subsidiariedad e integración*. Aranzadi, Cizur Menor, pp. 277-307.
- MORAVCSIK, A. (2002). In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* (40), pp. 603-624.
- PAUNER CHULVI, C. (2023). Transparencia algorítmica en los medios de comunicación y las plataformas digitales. *Revista Española de la Transparencia* (7), pp. 107-136. <https://doi.org/10.51915/ret.308>
- PÉREZ ALBERDI, R. (2018). Privación de los condenados del sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo. El principio de «sufragio universal» como obligación impuesta por el Derecho Europeo al legislador nacional en la definición de la ciudadanía política de la Unión. En A. CARMONA CONTRERAS (dir.), *Construyendo un estándar europeo de derechos fundamentales*. Aranzadi, Cizur Menor, pp. 189-203.
- PORRAS RAMÍREZ, J. M. (2012). La arquitectura institucional de la Unión Europea: consideraciones críticas tras su reforma en el Tratado de Lisboa. *Revista de Estudios Políticos* (156), pp. 125-166.
- RODRÍGUEZ, A. (2026). El régimen constitucional de los partidos políticos en el derecho de la Unión Europea: un equilibrio sui generis. *Teoría y Realidad Constitucional* (38), pp. 187-209. <https://doi.org/10.5944/trc.38.2016.18619>
- RUBIO NÚÑEZ, R., FRANCO ALVIM, F. y DE ANDRADE MONTEIRO, V. (2024). *Inteligencia artificial y campañas electorales algorítmicas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- VON BOGDANDY, A. (2012). The European Lesson for International Democracy: The Significance of Articles 9 to 12 EU Treaty for International Organizations, *European Journal of International Law* (23-2), pp. 315-334. <https://doi.org/10.1093/ejil/chs018>

- (2014). La deficiencia sistémica en el Estado de Derecho: qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer. *Revista de Estudios Políticos* (165), pp. 19-64.
- ZAKARIA, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs* (76), pp. 22-46.



## LA GESTIÓN INTEGRAL DE LA MIGRACIÓN Y LAS FRONTERAS COMO PRIORIDAD ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA: O CUANDO UNA SOLIDARIDAD «A LA CARTA» SE PONE AL SERVICIO DE LA SEGURIDAD

THE COMPREHENSIVE MANAGEMENT OF MIGRATION AND BORDERS AS A STRATEGIC PRIORITY OF THE EUROPEAN UNION: OR WHEN A SOLIDARITY *À LA CARTE* IS PUT AT THE SERVICE OF SECURITY

José María PORRAS RAMÍREZ

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada

Catedrático *Jean Monnet* de Derecho Constitucional Europeo

<https://orcid.org/0000-0003-1573-0738>

Fecha de recepción del artículo: abril 2025

Fecha de aceptación y versión final: mayo 2025

### RESUMEN

*Constituye un reto estratégico de la Unión Europea aplicar un enfoque integral a la gestión de las migraciones y las fronteras, a fin de situarla en el marco de una «nueva era de seguridad y defensa para Europa». Se ha adoptado, así, una perspectiva o aproximación netamente securitaria al fenómeno migratorio, acorde con el cambio de paradigma generado en la Unión Europea como consecuencia de la llamada «crisis de los refugiados», tras la cual se percibe, preferentemente, a los flujos migratorios como una amenaza, a prevenir o neutralizar. Así, en el marco del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, aprobado por la Unión Europea, el Reglamento 2024/1351, de gestión del asilo y la migración, se inspira en esa idea-fuerza, por lo que mantiene, esencialmente, la responsabilidad de los Estados Miembros de primera línea, constituidos en frontera exterior de la Unión, para examinar las solicitudes de protección internacional y frenar la entrada de «falsos refugiados»; al tiempo que establece, como compensación, un contingente anual de solidaridad y unos mecanismos de solidaridad, de empleo obligatorio, si bien de*

*discrecional y limitado alcance, para asistir a aquéllos y efectuar un reparto equitativo de responsabilidades, de compleja e incierta aplicación.*

*Palabras clave: reto estratégico de la UE, gestión del asilo y la migración, enfoque integral, perspectiva securitaria, Reglamento de la UE, Estado miembro responsable, contingente de solidaridad anual, medidas de solidaridad.*

### ABSTRACT

*It is a strategic challenge for the European Union to apply a comprehensive approach to migration and border management, in order to place it within the framework of a “new era of security and defense for Europe” Thus, a distinctly security-oriented perspective or approach to the migration phenomenon is adopted, in line with the paradigm shift generated in the European Union as a result of the so-called “refugee crisis,” after which migratory flows are perceived primarily as a threat, to be prevented or neutralized. Thus, within the framework of the new Pact on Migration and Asylum, approved by the European Union, Regulation 2024/1351, on asylum and migration management, is inspired by this guiding principle, essentially maintaining the responsibility of front-line Member States, which constitute the Union’s external border, to examine applications for international protection and to prevent the entry of “faulse refugees”, while establishing, as compensation, an annual solidarity contingent and solidarity mechanisms, which are mandatory, although of discretionary and limited in scope, to assist them and carry out an equitable distribution of responsibilities, but whose application is complex and uncertain.*

*Keywords: strategic challenge of the EU, asylum and migration management, comprehensive approach, security perspective, EU Regulation, responsible Member State, annual solidarity contingent, solidarity measures.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. LA AGENDA ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN 2024-2029 Y SU COMPRESIÓN DE LA MIGRACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA BASADA EN LA SEGURIDAD EUROPEA. II. UN MARCO COMÚN PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL ASILO Y LA MIGRACIÓN. 1. *La evaluación y el seguimiento de los flujos migratorios: una estrategia mixta, europea y nacional, para asegurar una gestión coordinada.* 2. *Los mecanismos de solidaridad.* 2.1. *El contingente anual de solidaridad.* 2.2. *Las medidas de solidaridad.* III. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN. LA AGENDA ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN 2024-2029 Y SU COMPRENSIÓN DE LA MIGRACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA BASADA EN LA SEGURIDAD EUROPEA

Tras las elecciones al Parlamento Europeo, celebradas en junio de 2024, el Consejo Europeo se reunió, de conformidad con lo dispuesto en el art. 15.1 TUE, a fin de establecer las «orientaciones y prioridades políticas generales» de la Unión para el período 2024-2029. Mediante su definición, una vez consultadas las demás instituciones, los Gobiernos de los Estados miembros y los grupos políticos representados en la Asamblea, vino a exponer los principales retos y desafíos que, según su criterio, debía aquella afrontar, conformando una suerte de programa general de actuación para la nueva legislatura. Tales orientaciones se plasmaron en la *Agenda Estratégica de la Unión*<sup>1</sup>, con la pretensión, más allá de fijar la guía de trabajo de las instituciones, de inspirar fundamentalmente a la Comisión Europea, la cual adquirió, así, el compromiso de concretarlas en propuestas recogidas en sus sucesivos programas de trabajo anuales.

En dicha *Estrategia* se establecieron tres ámbitos prioritarios, uno de los cuales, destinado a promover «una Europa fuerte y segura» contempla «aplicar un enfoque integral a la gestión de las migraciones y fronteras». De él se hizo eco la presidenta de la Comisión, al incluirlo, en el marco de la segunda de las siete prioridades que señaló al inicio de su mandato, a fin de instaurar «una nueva era para la seguridad y defensa europeas»<sup>2</sup>. De tal modo, relacionó el propósito de «reforzar las fronteras comunes» y «gestionar la migración de manera justa y firme», con la garantía de un mayor grado de seguridad y protección para los ciudadanos europeos, la preparación para las crisis y la creación de una Europa de la Defensa, que haga frente a cuantas amenazas, tanto virtuales como reales, sea necesario afrontar.

De tal modo, ambas instituciones efectuaron una aproximación de corte netamente securitario al fenómeno migratorio, acorde con

---

<sup>1</sup> Cfr., la Agenda Estratégica de la Unión 2024-2029, formulada por el Consejo Europeo, en [https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2024-2029\\_es](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2024-2029_es)

<sup>2</sup> Las prioridades de mandato de la Comisión Europea para la legislatura 2024-2029 aparecen expuestas en [https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029\\_es](https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029_es)

el cambio de paradigma generado en la Unión como consecuencia de la llamada «crisis de los refugiados» de 2015-2016. Por eso, en relación con aquel no se distinguen motivaciones, ni se consideran derechos, sino, más bien, se atiende a peligros y amenazas potenciales, a prevenir o neutralizar de la forma más efectiva posible (Mitsilegas, Moreno-Lax y Vavoula, 2020, p. 17).

Esa perspectiva fundada en la seguridad animó la redacción del *Pacto sobre Migración y Asilo*, aprobado en la anterior legislatura, el cual se ligaba a la reforma de la normativa Schengen. Dicho Pacto asume un «enfoque integral» (“*package approach*”), que se plasma en un amplio conjunto de normas, coherentes entre sí, unas de nuevo cuño y otras parcialmente modificadas, las cuales redundan en controles más intensos, destinados a la contención y el rechazo de quienes no son considerados merecedores de entrar o permanecer legalmente en el territorio de la Unión (Porras Ramírez, 2024, p. 59). Una de esas nuevas normas, quizá la más esperada, se expresa en el Reglamento (UE) 2024/1351, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, *sobre la gestión del asilo y la migración*<sup>3</sup>. Abarca un conjunto de disposiciones, que han sido parcialmente desarrolladas a través de la Decisión de Ejecución (UE) 2025/503 de la Comisión, de 18 de marzo de 2025, por la que se establecen normas para la aplicación de dicho Reglamento, en lo relativo al modelo que deben usar los Estados miembros para asegurar que sus estrategias nacionales de gestión del asilo y la migración sean comparables en sus elementos esenciales específicos.

Al análisis de esa ansiada norma, en relación con la mencionada «prioridad estratégica de la Unión», se dedicará este estudio, a fin de comprobar si, efectivamente, ha sentado las bases para unificar, en clave europea, la respuesta a la, hasta ahora, diversa gestión de las migraciones y las fronteras, o, si, por el contrario, esta seguirá siendo, en buena medida, competencia a desarrollar por parte de los Estados miembros situados en primera línea.

---

<sup>3</sup> Reglamento (UE) 2024/1351, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024 sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n° 604/2013. DOUE L 2024/1351. 22.5.2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32024R1351>

## II. UN MARCO COMÚN PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL ASILO Y LA MIGRACIÓN

Una de las principales quejas formuladas en relación con el Sistema Europeo Común de Asilo, hasta su reconfiguración por medio del nuevo Pacto Migratorio, ha consistido, precisamente, en la denuncia de que, al trasladar aquel, en la práctica, la competencia para evaluar las solicitudes de protección internacional (art. 78.2 e) TFUE) a los Estados miembros en los que eran registradas, y ser estos, habitualmente, los primeros de entrada, en tanto que situados en las fronteras exteriores de la Unión, venía a endosárseles, en la práctica, sin la suficiente asistencia, la pesada carga de la gestión de una presión migratoria, muchas veces sobrevenida, cuando no masiva o desproporcionada (Abrisketa Uriarte, 2019, p. 263). Que tales Estados insistentemente reclamaran, sin éxito, el reparto equitativo de responsabilidades, a fin de evitar la saturación de su sistema de examen y acogida, hizo tomar conciencia acerca de la necesidad de que la política de control de fronteras, asilo e inmigración dejara de someterse a las disposiciones del desfasado Reglamento Dublín III, instigador de un *modus operandi* manifiestamente insolidario.

De ahí la petición de reforma de dicha norma, a fin de que la gestión eficaz de los flujos migratorios (art. 79 TFUE) pase a desarrollarse de conformidad con los intereses y objetivos comunes de la Unión, promoviendo, así, una acción unificada por parte de aquella. Con ello, se desean propiciar políticas coherentes e integradas, conformes, deseablemente, con un principio de solidaridad (art. 80 TFUE), hasta ahora, en buena medida, ausente en el ámbito regulado del sistema europeo de protección internacional (Di Filippo, 2018, p. 41; Moschetta, 2018, p. 9).

A este respecto, la principal propuesta, *de lege ferenda*, formulada fue aquella mediante la cual la Comisión Europea instó la creación de una Agencia Europea de Asilo que, estableciendo un *sistema de acogida común*, centralizara las demandas iniciales en una base europea unificada e interoperativa de comparación de datos biométricos, a fin de efectuar, de acuerdo con criterios objetivos, el

reparto equitativo y automático, por medio de cuotas, de las personas merecedoras, fundamentalmente, de asilo y protección subsidiaria<sup>4</sup>.

En defecto de aquella, esto es, si esa propuesta «federal» y solidaria fracasaba, al no aprobarla el Consejo, como así acabó sucediendo, habida cuenta de la viva oposición que, desde un primer momento, suscitó la misma (Zaun, 2018, p. 56), se previó mantener el *status quo*, esto es, confirmar que la petición de protección internacional siguiera considerándose responsabilidad del Estado en el que se solicitaba, si bien prestándole una cualificada ayuda económica.

Al tiempo, se establecía un *mecanismo de emergencia de reparto*, penalizador de aquellos Estados miembros que rechazaran participar en él, con multas disuasorias de 250 000 euros por cada refugiado que rehusaran acoger en sus territorios. Dicho *mecanismo de equidad*, corrector de la asignación, debía activarse automáticamente cuando se produjeran llegadas masivas de personas a algún Estado y ello le supusiera recibir un 50% más de las demandas que podía asumir, en atención a su Producto Interior Bruto, población y número de refugiados, ya acogidos, desde países terceros. A esos efectos, se consideraba que había de ser la Agencia Europea de Asilo quien fijara la clave de reparto, supervisando todo el proceso, al dotarse de competencias reforzadas. Así mismo, se dispuso que el número de personas objeto de devolución se dedujera de la cuota correspondiente, a fin de, con ello, atraer a los socios más reacios. Pero, una vez más, esta nueva propuesta no consiguió alcanzar la mayoría requerida en el Consejo, por lo que fue, también, desestimada<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica el Reglamento (UE) 604/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o apátrida. COM (2015) 450 final. Bruselas. 9.9.2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0450>

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y el reforzamiento de las vías legales a Europa. Bruselas 06.04.2016 COM (2016) 197 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52016DC0197>

En vistas del fracaso de esas iniciativas, en el marco de aplicación de la *Agenda Europea de Migración*<sup>6</sup> (Cano Linares, 2016, p. 209), se acordó, siquiera de forma provisional, prestar asistencia a los Estados miembros situados en primera línea, con ayudas financieras de emergencia y atención, en relación con los denominados «puntos críticos» (“*hotspots*”) de entrada (Fernández Rojo, 2018, p. 1013). Y así se hizo, si bien aquellos acabaron convertidos en auténticos centros de detención, en los que se observaba una deficiente, cuando no inexistente, protección y garantía de los derechos de los migrantes. De este modo, con la creación de esos «puntos críticos» se fue más allá del propósito inicial que los destinaba a efectuar meras labores temporales de registro e identificación, en la tramitación de los procedimientos de asilo y, en su caso, de devolución, a sus países de origen o residencia, para erigirlos, en realidad, en centros dedicados al cribado y la clasificación o triaje de los migrantes. Con ello, se perseguía restringir al máximo las posibilidades de acceso al territorio de la Unión, al tiempo que facilitar la expulsión de los considerados irregulares, en tanto que no merecedores de protección internacional. En consecuencia, lo que nació como expresión de solidaridad, para facilitar la ayuda a los Estados sometidos a una mayor presión migratoria, se acabó transformando en un instrumento orientado, en realidad, a reforzar el control de la seguridad en frontera (Cassarino, 2022, p. 24).

A pesar de las expectativas suscitadas y las necesidades puestas reiteradamente de manifiesto, el nuevo Reglamento 2024/1351 presenta escasas novedades en relación con la polémica cuestión referida a la determinación del Estado miembro responsable de examinar y, en su caso, conceder las solicitudes de protección internacional (ECRE Comments, 2024, p. 20). En el curso del proceso de discusión de la iniciativa legislativa se rechazó, así, nuevamente, la ambiciosa propuesta que promovía el establecimiento de un registro común de peticiones para disponer de un mecanismo de reparto y reubicación automáticos, gestionado, de modo centralizado, por la Agencia

---

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Agenda Europea de Migración. COM (2015) 240 final, de 13.5.2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=E>

Europea de Asilo, a fin de garantizar una equitativa distribución de responsabilidades entre los Estados miembros<sup>7</sup>.

Es, así, que el nuevo Reglamento ha mantenido, en esencia, el régimen jurídico previo. De ahí que siga asignando, subsidiariamente, esto es, por defecto, a modo de «regla de cierre del sistema» (Morgades Gil, 2020, p. 252), la competencia para evaluar las solicitudes de protección internacional al primer Estado miembro de entrada<sup>8</sup>. Y así se ha previsto que suceda cuando no pueda dilucidarse, como suele acontecer, cuál es el Estado responsable, atendiendo a unos criterios de determinación, apenas modificados y difícilmente aplicables<sup>9</sup>, dado que los Estados miembros siguen sin facilitar visados de entrada a su territorio para hacer posible la presentación de la solicitud correspondiente. Es por eso por lo que continuarán siendo, habitualmente, los Estados de primera línea quienes se encarguen de una gestión que, a menudo, desborda sus recursos y capacidades (Garcés-Masacareñas,

---

<sup>7</sup> Proyecto de Resolución Legislativa del Parlamento Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de noviembre de 2017, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada a uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o apátrida (texto refundido). (COM (2016) 0270-C8-0173/2016 (COD)). [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345_ES.html)

<sup>8</sup> Arts. 16.2 y 24.2 del Reglamento 2024/1351.

<sup>9</sup> A lo sumo, se han agregado dos criterios más, sin que ello conlleve alteración sustancial alguna. Así, en adelante, es considerado Estado responsable de examinar la solicitud de protección internacional, conforme al nuevo Reglamento: 1. Aquel en el que, atendiendo al interés superior del menor, sobre todo si no está acompañado, se halle legalmente un miembro de su familia o presente su solicitud; o resida un familiar, con residencia legal en un Estado miembro; buscando siempre el mantenimiento de la unidad familiar (arts. 25-28); 2. Aquel que expidió en favor del solicitante un permiso de residencia o visado válido (art. 29). 3. Aquel que expidió al solicitante un título académico o cualificación por un centro de enseñanza en él establecido, siempre que la solicitud se haya registrado menos de seis años después de la expedición (art. 30). 4. Aquel a cuyo territorio el solicitante accedió sin necesidad de visado, legalmente (art. 31). 5. Aquel en cuyo territorio se ubica el aeropuerto que alberga la zona de tránsito internacional en la que se presentó la solicitud (art. 32). 6. Aquel cuya frontera el solicitante cruzó irregularmente por tierra, mar o aire, o procedente de un Estado tercero, a menos que hayan transcurrido 20 meses desde el cruce. No obstante, la responsabilidad cesará si la solicitud se registra más de 12 meses después de la fecha en que se produjo el desembarco (art. 33).

2015, p. 3), y que el nuevo Reglamento, además, prolonga para ellos en el tiempo<sup>10</sup>.

Además, el nuevo Reglamento 2024/1351 ha buscado condicionar la acción de tales Estados para evitar que proporcionen respuestas distintas, potencialmente contradictorias que, de no armonizarse, redunden en detrimento del objetivo prioritario que se ha fijado, el cual no es otro que la contención y restricción de las entradas, mediante el refuerzo de los controles fronterizos.

Así, en primer lugar, se han dispuesto formas de evaluación y seguimiento de los flujos migratorios, con la determinación de las situaciones que generan presión a los Estados, para, de ese modo, realizar una previsión de sus necesidades de asistencia.

Y, en segundo lugar, de conformidad con esa planificación realizada, se han previsto mecanismos de solidaridad, de carácter obligatorio y uso alternativo y discrecional, en beneficio de los Estados de primera línea, constituidos en guardianes de las fronteras de la Unión.

### *1. La evaluación y el seguimiento de los flujos migratorios: una estrategia mixta, europea y nacional, para asegurar una gestión coordinada*

Dado que el Reglamento 2024/1351 insiste en la necesidad de formular políticas coherentes e integradas para la gestión del asilo y la migración, se requiere que la Unión y los Estados miembros, en función de sus respectivas competencias, actúen en un marco común, inspirado en el principio de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidades (art. 80 TFUE). Mas, en realidad, lo que, principalmente, se pretende, aunque no se declare sino de forma indirecta, es reforzar, a toda costa, la seguridad de la Unión, evitando políticas divergentes de los Estados que faciliten, tanto el acceso a aquella de los considerados «falsos refugiados», esto es, de los migrantes económicos, no merecedores de protección internacional<sup>11</sup>; como

---

<sup>10</sup> Cfr., los arts. 35 y 51 del Reglamento (UE) 2024/1348, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional y se deroga la Directiva 2013/32/UE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32024R1348>

<sup>11</sup> Reglamento (UE) 2024/1356, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) 767/2008, (UE) 2017/2226,

los desplazamientos que permiten a aquellos circular libremente por el territorio de la Unión (González Enríquez, 2024, p. 6). Por tanto, tras confirmar la responsabilidad de los Estados situados en primera línea, se aspira a que estos dificulten la entrada, conforme a criterios comunes; retengan y practiquen controles en frontera; efectúen una evaluación rápida que demuestre el carácter fundado, o no, de las peticiones que se les hacen; y propicien, en su caso, el retorno inmediato de los rechazados, tramitando las expulsiones y devoluciones<sup>12</sup>.

Para ello, la Unión se compromete al despliegue de unos mecanismos de solidaridad, expresivos de la contribución que merecen los Estados que, en razón a su ubicación geográfica, se ven sometidos a una más intensa presión migratoria. Son Estados a los que, al constituirse en antemuro de unos flujos prejuzgados como mayoritariamente indeseables, en tanto que amenaza para la cohesión social, la estabilidad política y la identidad cultural europea, se les reserva preferentemente la gestión de los controles fronterizos, si bien proveyéndolos de los medios, tanto personales como materiales suficientes, de los que, inicialmente, carecen, para afrontar con éxito una tarea considerada de interés general de la Unión (Porras Ramírez, 2025, p. 131).

Eso explica la adopción de un *enfoque integral* en la gestión del fenómeno migratorio, a fin de impedir que sea abordado desde una perspectiva meramente estatal, dando lugar a políticas fundadas en una orientación y rigor distintos, que sacrifiquen los objetivos comunes que se han trazado, ocasionando, al cabo, la fragmentación del Sistema. De ahí que se imponga, inicialmente, un análisis prospectivo conjunto, basado en el estudio y seguimiento de las rutas y los movimientos migratorios, y de los desplazamientos no autorizados que se efectúan en territorio europeo<sup>13</sup>. No en vano, una «gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros» exige que estos y las instituciones de la Unión se comprometan a colaborar estrechamente

---

(UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817. DO L 2024/1356. 22.5.2024. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=OJ:L\\_202401356](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=OJ:L_202401356)

<sup>12</sup> Reglamento (UE) 2024/1348, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. DO L 2024//1348. 22.5.2024. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=OJ:L\\_202401348](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=OJ:L_202401348)

<sup>13</sup> Art. 3 del Reglamento (UE) 2024/1351.

entre sí para llevar a cabo un cometido que ya viene explicado por la propia Unión, en el art. 3 del Reglamento 2019/1896<sup>14</sup>; norma esta que, inspirada en una lógica estrictamente securitaria, reclama: extremar el control fronterizo; prevenir y evitar la delincuencia transfronteriza; identificar a las personas; analizar los riesgos y amenazas para la seguridad interior; intercambiar información y cooperar para abordar la inmigración ilegal; y facilitar el retorno de los nacionales de terceros países.

Para la consecución de tales metas, que manifiestan los «componentes internos del enfoque integral», se requiere el concurso y el necesario auxilio operativo de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, de la Agencia de Asilo de la Unión Europea, y de los sistemas de información de la Unión gestionados por la Agencia para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA)<sup>15</sup>.

Y, en tanto que «componentes externos» de dicho enfoque, se exhorta a la Unión y a los Estados miembros para que promuevan la migración legal y las vías regulares de acceso a la protección internacional; la prevención de la migración irregular; el apoyo a los socios que acogen a un elevado número de migrantes; la mejora del retorno, la readmisión y la reintegración; y la garantía de una política común de visados<sup>16</sup>.

Esa cooperación estrecha es, así, considerada la manifestación más cabal de la *solidaridad*, aunque posea esta, en realidad, un carácter instrumental, al orientarse a reforzar la seguridad de la Unión. No en vano, obliga a los Estados miembros a asignar recursos; adoptar medidas necesarias y proporcionadas; aplicar, sin excepciones, el

---

<sup>14</sup> Vid., Reglamento (UE) 2019/1896, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1052/2013 y (UE) 2016/1624. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:32019R1896>. Reglamento (UE) 2021/2303, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2021, relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) 439/2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32021R2303>. Y Reglamento 2024/1358, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la creación del sistema EURODAC, para la comparación de datos biométricos. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ%3AL\\_202401358](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ%3AL_202401358)

<sup>15</sup> Art. 4 del Reglamento UE) 2024/1351.

<sup>16</sup> Art. 5 del Reglamento (UE) 2024/1351.

Derecho de la Unión; apoyarse mutuamente; y prevenir y evitar los movimientos secundarios, no autorizados, de nacionales de terceros países y apátridas. Para ello, la Unión, se compromete, fundamentalmente, a prestarles asistencia técnica y operativa; fondos económicos; ayuda ante retos migratorios específicos, esto es, ante situaciones de crisis; y apoyo para facilitar los retornos y las readmisiones<sup>17</sup>.

A tal fin, se requiere la novedosa adopción de *estrategias nacionales* por parte de los Estados miembros, que garanticen que estos disponen de capacidad para afrontar la aplicación eficaz de su sistema nacional de asilo, de conformidad con las regulaciones comunes de la Unión y los compromisos contraídos con aquella, teniendo en cuenta, especialmente, su ubicación geográfica<sup>18</sup>.

Dichas estrategias han de incluir *medidas preventivas* para reducir el riesgo de presión migratoria y aportar planes de contingencia; proporcionar información acerca de cómo se disponen a aplicar, a escala nacional, las obligaciones jurídicas que han contraído con la Unión; y ofrecer testimonio de la acogida que se viene dando a los informes periódicos de seguimiento elaborados por los organismos y agencias de la Unión, los cuales son determinantes para valorar la situación migratoria, anticipar las crisis y confeccionar, así, dichas estrategias.

Por su parte, la Comisión Europea tiene encomendada la tarea de verificar la coherencia y el carácter complementario de las estrategias nacionales para garantizar la gestión integrada de las fronteras europeas. A ese fin, el Ejecutivo de la Unión se compromete a dictar una *Decisión de Ejecución*, mediante la que se establece el *modelo que deben usar los Estados miembros para garantizar que sus estrategias nacionales sean comparables en elementos esenciales específicos*<sup>19</sup>. Dicho modelo, aprobado en marzo de 2025, se compone de los siguientes ítems, los cuales se han de incorporar a las respectivas estrategias nacionales.

Así, en primer lugar, en estas se expondrá un *resumen detallado de la situación nacional*, en materia de asilo y migración, destacando

---

<sup>17</sup> Art. 6 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>18</sup> Art. 7 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>19</sup> Decisión de Ejecución (UE) 2025/503 de la Comisión, de 18 de marzo de 2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32025D0503>

los posibles riesgos, retos, necesidades y oportunidades de presente y futuro, teniendo en cuenta la situación específica del Estado miembro y su ubicación geográfica. Y, en segundo lugar, se establecerán los objetivos de acción estratégicos y las medidas asociadas para aplicar con eficacia el sistema de gestión común europeo, durante los próximos cinco años, con el propósito de reducir la presión migratoria.

En este sentido, se hace hincapié, por un lado, en relación con su *dimensión externa*, a la necesidad de incluir referencias concretas a la firma de acuerdos con terceros Estados, de origen y tránsito, en orden a procurar, con su ayuda, tanto la contención migratoria, como los retornos; favorecer la migración legal; y la ayuda para mejorar la capacidad operativa de los países terceros que acogen a los migrantes y refugiados. De este modo, se insiste en la más que cuestionable política que promueve la *externalización de la gestión de los controles migratorios*, sesgada a favor del rechazo y la expulsión, con la privación de derechos y la ausencia de garantías que aquellas actuaciones comportan (Carrera, 2019, p. 155).

Y, en *perspectiva interna*, se precisa que, en cada estrategia nacional, se indiquen las medidas que se desean ejecutar para desincentivar o disuadir las fugas y los movimientos no autorizados de nacionales de terceros países y apátridas entre Estados miembros. También, se contempla que cada Estado miembro acredite su capacidad para prestar su apoyo a otros que lo requieran, en demostración de solidaridad.

Por otro lado, la Decisión de Ejecución de la Comisión obliga a los Estados miembros a adoptar iniciativas que aseguren la *gestión eficaz de las fronteras exteriores de la Unión*. Así, deberán hacerlo en relación con las personas rescatadas en el mar; la aplicación de la política común de visados en el ámbito nacional; y el seguimiento de los resultados de la puesta en práctica de los reglamentos que introducen, respectivamente, un triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión. De ahí que, además, se insista en la necesidad de proponer medidas para «racionalizar», esto es, abreviar el tiempo de tramitación del tan polémico como expeditivo

«procedimiento fronterizo de retorno»<sup>20</sup>, en caso de denegación de la protección solicitada, especialmente en la fase de revisión judicial, lo que inevitablemente supondrá una reducción de las garantías.

Y para garantizar un «sistema de asilo justo», los Estados miembros, en sus respectivas estrategias nacionales, se ven obligados a incluir medidas convergentes para que las decisiones que tomen en materia de asilo «reduzcan el riesgo de abuso del sistema» nacional; garanticen las capacidades necesarias a nivel administrativo y judicial, para que el acceso a los procedimientos sea rápido, efectivo y eficiente; se vea acompañado de las garantías procesales y de observancia de los derechos necesarias; conlleve un sistema de acogida sólido, evitando el riesgo de abuso del mismo; y creen las condiciones para lograr la integración, sin demora, de los beneficiarios de protección internacional.

Más, sobre todo, la Decisión de Ejecución de la Comisión insiste en que los Estados miembros han de incorporar a sus respectivas estrategias nacionales detallados «planes de contingencia» para afrontar las crisis que sobrevengan, asegurando la adecuada aplicación del Reglamento de la Unión, a ese fin dispuesto<sup>21</sup>. Así, cada estrategia nacional deberá contener un análisis de los retos emergentes y de los posibles riesgos futuros; señalar los recursos disponibles para prevenir, afrontar y resolver, tanto las situaciones excepcionales de llegada masiva de nacionales de terceros Estados y apátridas al Estado miembro, sea por tierra, mar o aire, incluidas las personas que hayan desembarcado, cuando sea el caso; como las «situaciones de instrumentalización» en el ámbito de la migración y el asilo, promovidas, con propósitos desestabilizadores, por un tercer Estado o agente hostil, para con ese Estado miembro o la Unión.

Finalmente, se prevé que cada estrategia nacional incluya referencias a las *estructuras de coordinación* existentes entre los

---

<sup>20</sup> Reglamento (UE) 2024/1349, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento fronterizo de retorno y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32024R1349>

<sup>21</sup> Reglamento (UE) 2024/1359, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32024R1359>

diferentes departamentos gubernamentales, y entre la Administración y el Poder Judicial, para asegurar la coherencia mutua de las medidas que se adopten para la gestión de la migración y el asilo en el respectivo Estado miembro. Y, también, que se justifiquen debidamente los recursos humanos, materiales y financieros; las herramientas de gestión de datos y comunicación; y de apoyo operativo y financiero de la Unión necesarias, con que el Estado miembro prevé contar para alcanzar los objetivos estratégicos trazados.

Dichas estrategias nacionales deberán ser remitidas por los Estados miembros a la Comisión a fin de que esta, basándose en aquellas, adopte una *Estrategia Europea de Gestión del Asilo y la Migración a largo plazo*, de carácter quinquenal, para garantizar, por medio de unas pautas comunes, la aplicación coherente de las estrategias nacionales<sup>22</sup>. Así, a pesar de no poseer dicha Estrategia Europea un carácter jurídicamente vinculante, servirá, ante todo, para incorporar, al tiempo que se garantiza la aplicación del acervo de la Unión en materia de asilo, la información necesaria recopilada por la propia Comisión para la preparación y gestión de las crisis migratorias; la cual aquella obtiene a través de sus agencias y de las autoridades de supervisión, las organizaciones internacionales y otras instancias competentes<sup>23</sup>.

A su vez, el marco común para la gestión del asilo y la migración en la Unión, orientado a hacer posible un mejor funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo, se ha previsto el establecimiento de un «ciclo anual de gestión de la migración». Consiste en la elaboración, con esa periodicidad, de un muy relevante *Informe* en el que se evaluará la situación en materia de acogida, asilo y migración, durante los doce meses previos, contemplando su posible evolución, a fin de proporcionar una visión estratégica que sirva, a la par, como «herramienta de alerta temprana». A esos efectos, se basará en la información aportada por los Estados miembros, sus agencias propias y otros órganos y organismos especializados<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Art. 8 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>23</sup> Recomendación (UE) 2020/1366, de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020, sobre un mecanismo de la Unión Europea para la preparación y gestión de las crisis migratorias. (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1366&from=mt>

<sup>24</sup> Art. 9 del Reglamento (UE) 2024/1351.

Así, en el Informe se efectuará una *evaluación de las distintas rutas migratorias hacia la Unión*, cuantificando las solicitudes de protección internacional presentadas y concedidas; la nacionalidad de los peticionarios; las resoluciones de asilo; el número de menores no acompañados; la capacidad de acogida de los Estados miembros; el número de personas identificadas en situación irregular; de decisiones de retorno adoptadas; de reasentados; de personas sometidas al procedimiento fronterizo de asilo y sus nacionalidades; de trasladados y readmitidos; de desembarcados; de personas a quienes se deniega la entrada; de personas acogidas a protección temporal; y de aprehendidos en un cruce irregular de frontera. Además, se dejará constancia del apoyo prestado por los organismos y agencias de la Unión a los Estados miembros.

De forma muy relevante, en el Informe se establece una *proyección para el año siguiente* que, reflejando la presión migratoria previa, incluye el número de llegadas por mar previstas, teniendo en cuenta la situación actual. Así, viene a determinar el nivel de preparación de la Unión y de los Estados miembros y las repercusiones que podrán tener las situaciones previstas. Además, estima la capacidad de acogida de los Estados miembros, teniendo en cuenta el seguimiento efectuado por las agencias de la Unión. De este modo, anticipará si son necesarias las medidas de solidaridad previstas para apoyar a los Estados miembros más afectados, que así las requieran.

Por tanto, el Informe se revela determinante, sin menoscabo de cuantas otras informaciones adicionales acopie la Comisión, procedentes, sobre todo, de los Estados miembros, acerca de sus necesidades y capacidades, para activar la adopción de decisiones, a escala de la Unión, que permitan la prestación de asistencia a aquellos que así lo precisen. Y, también, para afrontar aquellas situaciones de gestión de las crisis migratorias que amenacen con colapsar, habida cuenta de su magnitud y desproporción, su sistema propio de recepción, examen y acogida. Aun así, la Comisión, para activar dicha asistencia, requiere constatar previamente el nivel de cooperación que existe, sobre migración, en general, y en el ámbito de los retornos y readmisiones, con terceros países, de origen y tránsito, primeros países de asilo y terceros países seguros, en particular. También tendrá

en cuenta el efecto acumulado de las llegadas anuales, actuales y anteriores, de nacionales de terceros países y apátridas<sup>25</sup>.

Todo ello se manifestará en la *Decisión de Ejecución de la Comisión*, que, tras recoger las cuestiones indicadas, determinará discrecionalmente si, por tanto, a su juicio, en vistas de la información con la que cuenta, un Estado miembro concreto se encuentra sometido a una significativa «presión migratoria» o «corre el riesgo de estarlo», afrontando, así, una situación que demande la solidaridad de la Unión. Así, se apreciará, también, cuando, en los últimos doce meses, ese Estado miembro se haya enfrentado a una «situación migratoria importante», por el «gran número de llegadas, debido a desembarcos recurrentes, tras operaciones de búsqueda y salvamento»<sup>26</sup>. Por tanto, solo constatadas estas situaciones, las cuales adolecen de un importante grado de indeterminación, dada su objetivación imprecisa en el Reglamento 2024/1351, se abre paso la aplicación de los mecanismos de solidaridad previstos (Martínez Alarcón, 2024, p. 488).

A ese fin, un *Foro de alto nivel de la Unión Europea sobre solidaridad*, compuesto por representantes de los Estados miembros, estudiará el Informe anual, la Decisión de Ejecución de la Comisión y la propuesta de Acto de Ejecución hecha por esta al Consejo. Así, su tarea, verdaderamente decisiva, consiste en determinar el contenido final de dicho Acto, una vez examinada la situación y la información descrita, llegando a una conclusión acerca de las medidas de solidaridad a adoptar<sup>27</sup>. A su vez, un *Foro de nivel técnico de la Unión Europea sobre Solidaridad*, compuesto por representantes de las autoridades de los Estados miembros, garantizará la aplicación de esas medidas<sup>28</sup>. Y un *Coordinador de la Unión Europea para la Solidaridad*, nombrado por la Comisión, dirigirá, a nivel técnico, ese cometido<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Art. 10 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>26</sup> Art. 11 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>27</sup> Art. 13 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>28</sup> Art. 14 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>29</sup> Art. 15 del Reglamento (UE) 2024/1351.

## 2. *Los mecanismos de solidaridad*

Los instrumentos o mecanismos de solidaridad que el Reglamento 2024/1351 ha dispuesto pretenden hacer realidad un reparto equitativo de responsabilidades, proveyendo asistencia a los Estados miembros sometidos a condiciones de presión migratoria que no pueden afrontar adecuadamente por sí solos. Se cifran en el «contingente anual de solidaridad» y en las «medidas de solidaridad», promovidas por la Unión, a esos efectos.

### 2.1. El contingente anual de solidaridad

La Comisión, una vez realizada la evaluación y el seguimiento necesarios de los flujos migratorios que afectan a la Unión, presentará una *propuesta de Acto de Ejecución al Consejo*<sup>30</sup> que es la institución competente para establecer el llamado «contingente anual de solidaridad». Este se aprobará, por mayoría cualificada, antes de que finalice el año natural, atendiendo, asimismo, a lo acordado en el Foro de alto nivel, y una vez informado el Parlamento Europeo. Dicho contingente es el principal instrumento de respuesta ofrecido a los Estados miembros, sometidos a presión migratoria, sobre la base de las necesidades apreciadas por la Comisión y las contribuciones prometidas y acordadas por los Estados miembros. En él se concreta, por tanto, el alcance anual de la solidaridad europea para con aquellos Estados miembros cuyo sistema nacional de asilo se encuentra sometido a una tensión que desborda sus capacidades, habida cuenta de la presión migratoria que soportan<sup>31</sup>.

Mediante dicho instrumento la Unión aspira a gestionar las diversas situaciones de presión migratoria que se desarrollen en el año siguiente y garantizar, así, un eficaz control de los flujos que se reciben, sobre todo, en frontera. El Acto de Ejecución del Consejo que establece el contingente anual deberá determinar, así, medidas

---

<sup>30</sup> Dicha propuesta adoptada, a más tardar, el 15 de octubre de cada año, se mantendrá sin publicar, clasificada como de «acceso restringido» (*“Restreint UE/EU Restricted”*.) Su manejo se llevará a cabo de conformidad con la Decisión 2013/488/UE, del Consejo, sobre las normas de seguridad para la protección de la información. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:32013D0488>. Se considera, por tanto, que su revelación no autorizada puede resultar desfavorable para los intereses de la Unión.

<sup>31</sup> Art. 56.1 del Reglamento (UE) 2024/1351.

de solidaridad concretas: reubicaciones, contribuciones financieras y, en su caso, medidas de solidaridad alternativas, fijando su escala numérica estimada para el año siguiente en el ámbito de la Unión, al tiempo que reconoce su igual valor. También se indicarán los compromisos específicos asumidos por cada Estado miembro.

En concreto, conforme al Reglamento, las cifras anuales totales, de carácter mínimo, de las reubicaciones, se estiman en 30 000 para toda la Unión Europea; y las contribuciones financieras necesarias alcanzarán un importe de 600 000 000 de euros, a escala de la Unión, lo que supondrá el abono de 20 000 por reubicación no admitida<sup>32</sup>. Por tanto, esto significa que si el número de compromisos de reubicación asumidos al inicio de un año determinado o el número de reubicaciones ejecutadas al final del mismo es inferior al mínimo de 30 000, se solicitará a los Estados miembros que contribuyan al Fondo de Solidaridad a través de una solidaridad secundaria en forma de compensaciones de responsabilidad. Más se prevé que los Estados miembros sometidos a presión migratoria puedan verse excluidos del acceso al Fondo de Solidaridad si no cumplen con los procedimientos de readmisión.

Aun así, el número y la cuantía indicadas podrán superarse en función de las necesidades que se estimen, añadiendo otras medidas de solidaridad diferentes, si bien manteniendo la proporción entre las dos primeras<sup>33</sup>. De igual modo, en situaciones excepcionales, se podrá prescindir de la aplicación de medidas de solidaridad, siempre que se acredite debidamente que no son necesarias<sup>34</sup>.

En todo caso, la propuesta establecerá las contribuciones indicativas anuales para cada Estado miembro, mediante la aplicación de una clave de referencia. Así, según establece el art. 66 del Reglamento, «el porcentaje de contribuciones de solidaridad que cada Estado miembro debe realizar (...) se calculará de acuerdo con la fórmula que aparece en el Anexo I, y se basará en los siguientes criterios para cada Estado miembro, según los últimos datos de EUROSTAT disponibles:

---

<sup>32</sup> Art. 12.2 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>33</sup> Art. 12.3 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>34</sup> Art. 12.4 del Reglamento (UE) 2024/1351.

*el tamaño de la población respectiva (con una ponderación del 50%) y su PIB total (con una ponderación del 50%)»<sup>35</sup>.*

El nivel de responsabilidad a compartir entre los Estados miembros, en el que se manifiesta su solidaridad, tendrá en cuenta el número total de llegadas, las tasas medias de reconocimiento y las tasas medias de retorno. Además, la propuesta de la Comisión incluirá la cuota que corresponde a cada Estado miembro, a menos que sea beneficiario de esa asistencia, lo que le excluirá de ese deber de realizar contribuciones<sup>36</sup>.

Por tanto, el contingente anual de solidaridad «incluirá el número de referencia de las reubicaciones, y las contribuciones financieras necesarias», además de «los compromisos específicos que cada Estado miembro haya asumido para cada tipo de contribución de solidaridad»<sup>37</sup>. De ser necesario, se establecerá el porcentaje indicativo de dicho contingente puesto a disposición de los Estados miembros sometidos a presión migratoria como consecuencia de un gran número de llegadas derivadas de desembarcos recurrentes tras operaciones de búsqueda y salvamento<sup>38</sup>. En todo caso, son los propios Estados miembros quienes llegarán a una conclusión sobre un número de referencia global para cada medida de solidaridad contenida en el contingente anual. Al tiempo, se comprometerán a aportar sus contribuciones<sup>39</sup>.

Para utilizar el contingente anual de solidaridad el Estado miembro, previamente identificado en la Decisión de la Comisión al hallarse sometido a presión migratoria, deberá informar a la Comisión y al Consejo, especificando el tipo y el nivel de las medidas de solidaridad que demanda para hacer frente a la situación que afronta. Sólo tras ello tendrá acceso a aquel<sup>40</sup>. Mas si un Estado miembro no se encuentra identificado en esa Decisión, pero se considera a sí mismo sometido a presión migratoria, se entiende que, por circunstancias sobrevenidas, lo notificará igualmente, a las instituciones, debiendo justificar de forma más detallada sus necesidades de uso

<sup>35</sup> Art. 12.2 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>36</sup> Art. 12.3 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>37</sup> Art. 57.1 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>38</sup> Arts. 12.5 y 57.2 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>39</sup> Art. 57.3 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>40</sup> Art. 58 del Reglamento (UE) 2024/1351.

del contingente. En cualquier caso, es la Comisión quien se reserva discrecionalmente, en este supuesto extraordinario, la decisión final, tras evaluar de forma rápida la notificación<sup>41</sup>.

Como cabe comprobar, la activación de las contribuciones de solidaridad exige la puesta en práctica de un complejo engranaje orientado a su *coordinación*. Así, en el Foro de nivel técnico, los Estados miembros cooperarán entre sí y con la Comisión para garantizar una puesta en funcionamiento eficaz y eficiente de esas contribuciones, a la luz de las necesidades detectadas y evaluadas. Ello requiere que, tras expresar sus «preferencias razonables», todos cumplan con sus compromisos, proporcionales a su compromiso global con el contingente anual, ya sea realizando las aportaciones que les correspondan, ya proporcionando las informaciones necesarias, respectivamente. El coordinador de la Unión Europea para la solidaridad garantizará una distribución equilibrada de las contribuciones entre los Estados beneficiarios; desempeñará un cometido capital en las reubicaciones, teniendo en cuenta particularmente la presencia de personas vulnerables; y aunará las actuaciones de los órganos, organismos y agencias de la Unión competentes, a esos efectos<sup>42</sup>.

## 2.2. Las medidas de solidaridad

El contingente anual incluirá unos «tipos de medidas de solidaridad», «que se considerarán de igual valor». De ahí que, aun mostrándose como la manifestación de una solidaridad obligatoria, en tanto que, exigida a todos los Estados miembros, se conceda a estos la posibilidad de elegir discrecionalmente entre las distintas opciones propuestas; o escoger una combinación de aquellas<sup>43</sup>. De este modo la flexibilidad se convierte en el rasgo más apreciable del nuevo sistema (De Bruyker, 2024, p. 16).

Así, el nuevo Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración ha dispuesto que tales medidas consistan, indistintamente, en: a) *reubicaciones*, tanto de los solicitantes, como de los beneficiarios de protección internacional; b) *contribuciones financieras*, aportadas

---

<sup>41</sup> Art. 59 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>42</sup> Art. 60 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>43</sup> Art. 57.4 del Reglamento (UE) 2024/1351.

por los Estados miembros, en provecho de aquéllos que las precisen; c) Y, finalmente, en cláusula abierta, se alude, a *cualesquiera otras medidas de solidaridad alternativas* en la materia<sup>44</sup>.

En vistas de la experiencia vivida, es de prever que las opciones b) y c) se conviertan en las medidas de solidaridad, de empleo preferente, si no exclusivo, dado el rechazo que las reubicaciones vienen suscitando en los Estados miembros, a pesar del aval jurisprudencial con el que cuentan, el cual ha venido a considerarlas la expresión más ajustada del reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros<sup>45</sup>. De este modo, la Unión parece haber llegado a la tan realista como decepcionante conclusión de que no es posible acordar un mecanismo preceptivo y automático de distribución de solicitantes de protección internacional, que suponga un prorrateo de la carga consiguiente, a fin de aliviar la situación que sufren los países que se erigen en frontera exterior de la Unión. Se certifica, de ese modo, el limitado alcance de la solidaridad europea (Porras Ramírez, 2024, p. 74).

Por tanto, hay que insistir en la relevancia que adquiere el hecho de que el Reglamento autorice a los denominados «Estados contribuyentes», en tanto que no directa o inmediatamente afectados por la situación de necesidad descrita, para que opten por cualquiera de las alternativas que incorpora para cumplir con sus obligaciones de solidaridad y contribución a las labores de gestión y acogida que recae en los llamados «Estados beneficiarios», los cuales precisan y solicitan la ayuda de la Unión. Así, aquellos gozarán «de plena discreción al elegir entre los tipos de medidas de solidaridad...o una combinación de ellos». Dicha previsión obliga a que los Estados miembros comprometidos con la adopción de medidas de solidaridad alternativas indiquen el valor financiero de aquellas a partir de criterios objetivos. Pero si estas no figuran en la propuesta de la Comisión, los Estados miembros podrán seguir comprometiéndose a adoptar esas

---

<sup>44</sup> Arts. 56.2 y 56.3 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>45</sup> La STJUE de 6 de septiembre de 2017, acerca de los asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15, República Eslovaca y Hungría v. el Consejo de la Unión Europea ECLI: EU: C: 2017: 631, vino a confirmar la obligatoriedad de la reubicación acordada y de las cuotas de reparto correspondientes a los Estados miembros.

medidas. En todo caso, si los Estados beneficiarios no las solicitan en un año determinado, se convertirán en contribuciones financieras<sup>46</sup>.

Procediendo a su más detenido análisis, cabe señalar, en primer lugar, que las *reubicaciones*, si bien aparecen, de acuerdo con el acervo de la Unión, como la expresión paradigmática de la solidaridad, como su manifestación por excelencia, lo cierto es que, en el nuevo Reglamento, no alcanzan más valor que las demás medidas previstas, lo que disminuye su relevancia (ECRE Comments, 2024, p. 78). La reubicación consiste en el traslado de un solicitante o beneficiario de protección internacional desde un Estado miembro, acreedor de esta medida de solidaridad, a otro de acogida, considerado contribuyente (Martínez Alarcón, 2024, p. 495).

A tal efecto, se exige, aunque ello no garantice el derecho a elegir un Estado miembro de reubicación específico, que las personas a las que se desee reubicar posean «vínculos significativos», de carácter familiar o cultural, con aquel, lo que deberá demostrar el Estado beneficiario, tras recabar dicha información a los afectados<sup>47</sup>. Los que no demuestren esos vínculos serán repartidos equitativamente entre los demás. En todo caso, nadie será reubicado sin haber prestado su consentimiento, previo y por escrito, ni informado de las obligaciones que le afectan. También se procurará que todos los miembros de la familia a la que pertenece se reubiquen en el territorio del mismo Estado miembro<sup>48</sup>.

De todos modos, según el Reglamento, antes de aplicar el procedimiento, se debe comprobar que «no existen motivos razonables para considerar que la persona en cuestión supone una amenaza para la seguridad interior, antes o durante el procedimiento», pues, de lo contrario, no se emprenderá o dará continuidad a aquel<sup>49</sup>. De ahí la insistencia en el derecho que asiste al Estado de reubicación de efectuar cuantas comprobaciones considere oportunas, a fin de verificar que la persona en cuestión no supone riesgo alguno para él, en caso de admitirlo en su territorio. A ese fin, para corroborarlo, podrá someterlo a una entrevista personal.

<sup>46</sup> Art. 57.4 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>47</sup> Art. 67.3 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>48</sup> Arts. 67.4, 67.5, 67.6 y 67.7 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>49</sup> Art. 67.2 del Reglamento (UE) 2024/1351.

En todo caso, una semana después de asumir toda la información que necesita, a menos que excepcionalmente, dada la complejidad del caso, precise disponer de una semana más, a esos efectos, el Estado de reubicación confirmará si procede, o no, realizar la reubicación, lo que comunicará al Estado beneficiario, expresando los motivos por los que, en sentido contrario, rechaza efectuarla. Si transcurre ese plazo extra sin indicar nada, se entiende que la obligación de reubicar se hace firme, con los deberes de acogida que conlleva<sup>50</sup>, habiendo de efectuarse el traslado sin dilaciones<sup>51</sup>.

El procedimiento se verá facilitado por la Comisión, que contará con la asistencia de la Agencia Europea de Asilo. Para ello, dictará los actos de ejecución que sean necesarios, mediante los que se establecerán métodos uniformes para la preparación y presentación de información y documentos, a fin de allanar y agilizar la reubicación<sup>52</sup>.

Y se previene que, una vez reubicada la persona, de ser esta solicitante de protección internacional, sea el propio Estado contribuyente quien asuma la responsabilidad de tramitar su petición, y de conocer de cuantas alegaciones adicionales o solicitudes posteriores a aquélla se aporten<sup>53</sup>, lo que pondrá en conocimiento de Eurodac<sup>54</sup>.

En segundo lugar, hay que referirse a las *contribuciones financieras*, que son transferencias de fondos, aportadas por los Estados contribuyentes al presupuesto de la Unión, para desarrollar acciones de los Estados miembros beneficiarios, destinadas a la acogida, el asilo, la reintegración previa a la salida, y la gestión de las fronteras y el apoyo operativo. Más, también, de forma polémica, se contempla que dichas contribuciones puedan dirigirse a terceros países, a fin de mejorar su sistema de asilo, acogida y migración, incluidos los programas de retorno voluntario, asistido y reintegración.

No obstante, también cabe que las contribuciones financieras se orienten a promover la migración legal, mediante el refuerzo de

<sup>50</sup> Arts. 67.8 y 67.9 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>51</sup> Art. 67.10 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>52</sup> Art. 67.14 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>53</sup> Art. 68 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>54</sup> Art. 16.1 del Reglamento (UE) 2024/1358, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la creación del sistema EURODAC para la comparación de datos biométricos. Cfr., [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.boe.es/doue/2024/1358/L00001-00069.pdf](https://www.boe.es/doue/2024/1358/L00001-00069.pdf)

las asociaciones bilaterales, regionales e internacionales; a conseguir la reducción de las vulnerabilidades causadas por el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos; así como a emprender programas específicos, en ese sentido; y a apoyar medidas basadas en los derechos humanos.

En todo caso, serán los Estados miembros beneficiarios quienes determinen las acciones que deseen que se financien mediante esas contribuciones financieras, lo que comunicarán al Foro de nivel técnico, que deberá darles su visto bueno. Y será la Comisión quien lleve a efecto un seguimiento respecto a su ejecución, lo que recogerá en el Informe correspondiente<sup>55</sup>.

En tercer lugar, el Reglamento alude a *medidas de solidaridad alternativas*, que se contabilizarán como solidaridad financiera, siendo establecido su valor concreto, conjuntamente, «de manera realista», por el Estado miembro contribuyente y el Estado miembro beneficiario, comunicándose al coordinador de la Unión Europea para la solidaridad antes de su ejecución. Dichas medidas han de tener un carácter complementario y no duplicar, por tanto, las actuaciones que lleven a cabo los órganos y organismos de la Unión, o la financiación que esta destine a los Estados miembros beneficiarios en el ámbito de la gestión del asilo y la migración<sup>56</sup>. En todo caso, hay que tener presente que son medidas que la Comisión, tras consultar a un Estado beneficiario, incorporará en su propuesta de acto de ejecución dirigida al Consejo, en la fijación del contingente anual de solidaridad. Por tanto, poseen un carácter elegible u opcional, al poder los Estados miembros no solicitarlas, no considerándolas necesarias. De ahí su marcado carácter suplementario y, por ende, prescindible.

Por otra parte, aun no constituyendo medidas de solidaridad específicas, así formalmente incluidas en la enumeración de aquellas que se incluye en el art. 56 del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, es preciso referirse, también, a las denominadas *compensaciones de responsabilidad*: una peculiar medida de solidaridad de carácter secundario a la que el Reglamento, así mismo, alude. Se activan cuando los compromisos de reubicación que corresponden a un Estado miembro son equivalentes o superiores al 50% del número

---

<sup>55</sup> Art. 64 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>56</sup> Art. 65 del Reglamento (UE) 2024/1351.

indicado en la propuesta de la Comisión. Entonces, al verse este desbordado, podrá pedir a los demás que asuman la responsabilidad de examinar las solicitudes de protección internacional que a él le corresponden, dado su elevado número, en lugar de aceptar reubicaciones. Y todo ello teniendo en cuenta que esos solicitantes se encuentran, ya, en el territorio del Estado contribuyente, no deseándose que sean devueltos a un Estado beneficiario responsable, ya sobrepasado en su sistema de examen y acogida.

De este modo, se ha previsto que un Estado miembro contribuyente asuma *voluntariamente* esa responsabilidad, en lugar de aceptar reubicaciones, siempre y cuando lo consienta el Estado miembro beneficiario<sup>57</sup>. Así, aquel lo comunicará a este en el plazo de treinta días; existiendo, en todo caso, la posibilidad de que admita su responsabilidad en relación con un número inferior al solicitado<sup>58</sup>.

También se contempla una adjudicación, en este caso *obligatoria*, de la responsabilidad de examinar las solicitudes de protección internacional en aquellas ocasiones en que se compruebe que un Estado miembro contribuyente no ha cumplido con sus compromisos, ni aceptado el número de reubicaciones equivalente al número comprometido antes de la finalización del año natural. En tal situación asumirá dicha responsabilidad hasta alcanzar el número de reubicaciones comprometidas, conforme a la parte equitativa calculada que le corresponde, de acuerdo con la clave de referencia establecida<sup>59</sup>.

Finalmente, el Reglamento hace mención a las *deducciones de las contribuciones de solidaridad* «en caso de presión migratoria». Se trata de supuestos en los que un Estado miembro, sometido, según la Comisión, a una situación de presión migratoria, no ha hecho uso del contingente anual de solidaridad o no ha notificado su necesidad de aquel. En esa coyuntura, se prevé que pueda pedir una deducción total o parcial de sus contribuciones prometidas, las cuales se encuentran recogidas en el acto de Ejecución del Consejo, tras solicitarlo a la Comisión, que es quien decidirá al respecto<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Art. 63.1, 63.2, 63.3 y 63.4 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>58</sup> Art. 69.1 y 69.2 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>59</sup> Art. 63.5, 63.6, 63.7, 63.8 y 63.9 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>60</sup> Art. 61.1 del Reglamento (UE) 2024/1351.

Mas si el Estado miembro requirente se considera a sí mismo incurso en esa situación de presión migratoria, pese a no estar identificado como tal por la Comisión, su solicitud de deducción, total o parcial, deberá justificarla detalladamente, en atención a las circunstancias concurrentes. De tal modo, habrá de explicar en qué medida esa deducción puede ayudar a estabilizar la situación que sufre. Más también podrá instar la sustitución de la contribución prometida por un tipo diferente de contribución de solidaridad<sup>61</sup>. En todo caso, será la Comisión quien evalúe la petición y proponga lo que estime más conveniente al Consejo<sup>62</sup>. Un procedimiento análogo se dispone en relación con las deducciones de solidaridad en las calificadas como «situaciones migratorias importantes»<sup>63</sup>.

### III. CONCLUSIONES

Constituye para la Unión Europea un reto estratégico aplicar un enfoque integral a la gestión de las migraciones y las fronteras, a fin de situarla en el marco de una «nueva era de seguridad y defensa para Europa». Se ha adoptado, así, una perspectiva o aproximación netamente securitaria al fenómeno migratorio, acorde con el cambio de paradigma generado en la Unión Europea como consecuencia de la llamada «crisis de los refugiados», tras la cual se percibe, preferentemente, a los flujos migratorios como una amenaza, a prevenir o neutralizar.

Así, en el marco del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, aprobado por la Unión Europea, el Reglamento 2024/1351, de gestión del asilo y la migración, se ha inspirado en esa idea-fuerza, por lo que mantiene, esencialmente, la responsabilidad de los Estados miembros de primera línea, constituidos en frontera exterior de la Unión, para examinar las solicitudes de protección internacional y frenar la entrada de «falsos refugiados». Al tiempo, como compensación, ha establecido un contingente anual de solidaridad y unos mecanismos de solidaridad, de empleo obligatorio, aunque discrecional, los cuales presentan un alcance limitado. Se destinan a la asistencia de

---

<sup>61</sup> Art. 61.2 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>62</sup> Art. 61.3 y 61.4 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>63</sup> Art. 62 del Reglamento (UE) 2024/1351.

aquellos Estados miembros que soportan la presión migratoria, si bien ofreciendo una «solidaridad a la carta», de compleja e incierta aplicación. Esa constatación pone en entredicho el principio de solidaridad europeo, el cual se muestra debilitado al no garantizarse un reparto equitativo de responsabilidades en la gestión y acogida de los solicitantes de protección internacional.

Además, el hecho de vincular la solidaridad en situaciones de crisis, a la cooperación con terceros Estados para facilitar el retorno y la readmisión de los migrantes, con el riesgo que ello implica de devolver a las personas afectadas a Estados no seguros, supone asociar la ayuda al desarrollo a la colaboración con el control migratorio. Pero, más allá de eso, expresa la renuncia por parte de la Unión a cualquier pretensión de introducir compromisos firmes e irrenunciables, expresivos de la voluntad de desarrollar una acción común y coordinada, fundada en el principio de la confianza mutua.

En todo caso, el nuevo Reglamento 2024/1351 pretende condicionar la acción de los Estados miembros para evitar que estos proporcionen respuestas distintas, potencialmente contradictorias que, de no armonizarse, redunden en detrimento del objetivo prioritario que se ha fijado, el cual no es otro que la contención y restricción de las entradas, mediante el refuerzo de los controles fronterizos. Así, ha dispuesto formas de evaluación y seguimiento de los flujos migratorios, con la determinación de las situaciones que generan presión a los Estados, para, de ese modo, realizar una previsión de sus necesidades de asistencia. Y, de conformidad con esa planificación realizada, ha previsto mecanismos de solidaridad, de carácter obligatorio, más de uso alternativo y discrecional, en beneficio de los Estados de primera línea, constituidos en guardianes de las fronteras de la Unión.

Son Estados a los que, al constituirse en antemuro de unos flujos prejulgados como mayoritariamente indeseables, en tanto que amenaza para la cohesión social, la estabilidad política y la identidad cultural europea, tienen reservada preferentemente la gestión de los controles fronterizos. A tal fin, se les provee de los medios, tanto personales como materiales, de los que, inicialmente, carecen, para afrontar con éxito una tarea considerada de interés general de la Unión. Que este ambicioso objetivo se alcance, cuando la norma y sus preceptos de desarrollo entren en vigor, en 2026, está por ver,

dadas las notables dificultades, tanto políticas como jurídicas, que su aplicación revisten.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRISKETA URIARTE, J. (2019). The reform of the Dublin III Regulation: how to build further enforcing mechanisms. *Spanish Yearbook of International Law*, 23, pp. 263-272.
- CANO LINARES, M.<sup>a</sup> A. (2016). Asilo y refugio en la Unión Europea: Agenda Europea de Migración y retos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 41, pp. 219-234.
- CARRERA, S., SANTOS VARA, J., STRIK, T. (Eds.). (2019). *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis. Legality, rule of law and fundamental rights reconsidered*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, Edward Elgar publishing.
- DE BRUYCKER, P. (2024). *The new European Solidarity Mechanism. Towards a fair sharing of responsibility between Member States?* Brussels: Foundation for European Progressive Studies (FEPS)-Friedrich Ebert Stiftung-European Policy Centre (EPC). chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglcfindmkaj/https://www.epc.eu/content/FEPS-Policy\_Study\_-\_Migration\_Management\_Regulation\_52\_.pdf
- CASSARINO, J. P. & MARTIN, L. (2022). The Pact on Migration and Asylum: turning the European territory into a non-territory. *European Journal of Migration and Law*, 24 (1), pp. 1-26.
- DI FILIPPO, M. (2018). The allocation of competences in asylum procedures under EU law. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 59, 2018, pp. 41-95.
- EUROPEAN COUNCIL OF REFUGEES AND EXILES (ECRE). *Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council on Asylum and Migration Management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) 604/2013*. <https://ecre.org/ecre-comments-paper-regulation-on-asylum-and-migration-management/>
- FERNÁNDEZ ROJO, D. (2018). Los *hotspots*: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias FRONTEX, EASO, y EUROPOL. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 61, 1013-1056.
- GARCÉS-MASCAREÑAS, B. (2015). Por qué Dublín no funciona. *Notes internacionales CIDOB*, 135, 1-5.

- GONZÁLEZ ENRIQUEZ, C. (2024). *El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Contexto, desafíos y limitaciones*. Madrid: Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-pacto-de-migracion-y-asilo-de-la-union-europea-contexto-desafios-y-limitaciones/>
- MARTÍNEZ ALARCÓN, M.<sup>a</sup> L. (2024). Sistema Europeo Común de Asilo y solidaridad en el Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración. VVAA. *La Constitución como forma de la democracia. Libro homenaje a Paloma Biglino*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 481-497.
- MITSILEGAS, V., MORENO-LAX, V. y VAVOULA, N. (2020). *Securitising asylum flows: deflection, criminalisation and challenges for human rights*. Leiden: Brill.
- MORGADES GIL, S. (2020). *De refugiados a rechazados. El Sistema Dublín y el derecho a buscar asilo en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MOSCHETTA, T. M.<sup>a</sup> (2018). I criteri di attribuzione delle competenze a esaminare le domande d'asilo nei recenti sviluppi dell'iter di riforma del regime di Dublino. *Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, 5, pp. 1-22.
- PORRAS RAMÍREZ, J. M.<sup>a</sup> (2024). Blindar las fronteras de la Unión Europea para garantizar la libre circulación. El refuerzo del *enfoque securitario* en el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. *Revista de Estudios Políticos*, 205, pp. 57-90.
- (2025). La migración, ¿solución o problema? La sesgada respuesta de la Unión Europea. *Teoría y Realidad Constitucional*, 55, pp. 115-140.
- ZAUN, N. (2018). Staates as Gatekeepers in EU Asylum policies: explaining the non-adoption of a refugee quota system. *Journal of Common Market Studies*, 56, pp. 44-62.

## THE FIVE ROLES OF THE CORTES GENERALES IN EU AFFAIRS\*

### LOS CINCO ROLES DE LAS CORTES GENERALES EN ASUNTOS EUROPEOS

Martín MENÉNDEZ HIRAOKA

National University of Distance Education (UNED)

<https://orcid.org/0009-0001-9321-650X>

Fecha de recepción del artículo: mayo 2025

Fecha de aceptación y versión final: junio 2025

#### ABSTRACT

*Considering the context of democratic deficit in the European Union, the growing Europeanisation of national legislation and, therefore, the need to understand the role of National Parliaments in the EU architecture, this study analyses the role of the Cortes Generales in EU affairs. To this end, it examines the tools through which the five main functions of national parliaments in European affairs are implemented: legislation, scrutiny, deliberation, expertise and networking. To this end, it examines the formal capacities and actual activity of the Cortes Generales, traditionally categorised as a weak parliament in European affairs, in each of these roles. The study reveals that, despite advances in political dialogue with the European Commission and participation in interparliamentary cooperation, the Spanish Parliament continues to play a very limited role in influencing European legislation, and underutilises the tools at its disposal in terms of monitoring, information and control. Furthermore, roles tend to be informal, and tasks tend to be concentrated in the Joint Committee for the EU. The article concludes that institutional adaptation to European integration has been more reactive than proactive, and that a greater role in European issues requires internal reforms and better use of available tools.*

---

\* This article is based on the author's Master's thesis completed as part of the Master's Degree in European Union at the National University of Distance Education (UNED).

*Keywords: Spanish Parliament, national parliaments, European Union, Joint committee for the EU, parliamentary control, interparliamentary cooperation.*

## RESUMEN

*Considerando el contexto de déficit democrático en la Unión Europea, la creciente europeización de la legislación nacional y, por tanto, de necesidad de comprender el rol de los Parlamentos Nacionales en la arquitectura comunitaria, el presente estudio analiza el papel de las Cortes Generales en los asuntos de la UE. Con tal fin, se estudian las herramientas a través de las cuales se ejecutan las cinco funciones principales de los Parlamentos Nacionales en materia europea: legislación, control, deliberación, generación de conocimiento y construcción de redes. Para ello, se examinan las capacidades formales y la actividad real de las Cortes Generales, tradicionalmente categorizadas como un Parlamento débil en asuntos europeos, en cada uno de los roles. El estudio revela que, pese a avances en el diálogo político con la Comisión Europea y en la participación en la cooperación interparlamentaria, el Parlamento español sigue teniendo un rol muy limitado en la influencia en la legislación europea, e infrutiliza las herramientas que tiene a su disposición en materias de monitoreo, información y control. Asimismo, los roles tienden a una informalidad y a la concentración de tareas en la Comisión Mixta para la UE. El artículo concluye que la adaptación institucional a la integración europea ha sido más reactiva que proactiva, y que un mayor rol en temas europeos pasa por reformas internas y un mejor uso de las herramientas disponibles.*

*Palabras clave: Cortes Generales, parlamentos nacionales, Unión Europea, Comisión mixta para la UE, control parlamentario, cooperación interparlamentaria.*

SUMMARY: I. INTRODUCTION. II. THEORETICAL FRAMEWORK AND CONTEXT. III. THE FIVE ROLES OF THE CORTES GENERALES IN EU AFFAIRS. 1. Legislation. 2. Scrutiny. 3. Deliberation. 4. Expertise. 5. Networking. IV. CONCLUSIONS. BIBLIOGRAPHY.

## I. INTRODUCTION

The role of National Parliaments (NPs) in EU affairs has increasingly caught the attention of scholars and practitioners: they have become one of the main channels of the Europeanization of national legal systems, that is, the “*domestic change and adaptation to pressures emanating directly and indirectly from EU membership*” (Featherstone, 2003, p. 7). In fact, 53% of laws approved in Spain between 2019 and 2024 have direct or indirect European influence (European Parliament Office in Spain, 2024). For NPs, this Europeanization implies a passive role – being subject of “*the pressures, and also the opportunities, emanating from European integration*” – and an active role of responding and adapting to such pressures (Auel & Neuhold, 2017, p. 10).

Moreover, NPs have come to the forefront of debates due to the rising concerns on a ‘democratic deficit’ in the Union since the 1980s (Raunio, 2005). In the framework of a ‘dual legitimacy system’ (Passos, 2008, p. 34), the democratic will in the EU is channelled directly through the elections to the European Parliament (EP), and indirectly through the elections of national Governments, which are represented in the Council. However, the former lacks traditional parliamentary powers (legislative initiative, powers to appoint the executive, etc.) and the European elections are under serious question. On the other hand, indirect control through the national Governments is very complex: it depends on each Member State’s (MS) constitutional, institutional and parliamentary norms – some retaining much power over their executives, others remaining almost excluded from EU affairs. This means that the democratic control of European Council and Council matters remains weak, leading to a ‘dual democratic deficit’, where NPs lose authority to the EU through successive transfers of power, while they also find many difficulties to control their own Governments (Winzen, 2012). It is against this background that there exists a ‘shallow’ academic, political and public consensus that the empowerment of NPs can help compensate this democratic deficit (Kiiver, 2006).

While the scholarly around the function of NPs in EU affairs has grown steadily since the 1980s, very little systematic research on the EU-related role of the Cortes Generales (CG) has been carried

out, leaving the Spanish Parliament outside of most of the academic circles around NP participation. The present essay has the objective of studying *what* the CG does in EU matters, and *how* it does it, with the aim of introducing the necessary framework for further, more specific research. To do so, we will introduce the five roles exercised by NPs in EU matters in general and by the CG in particular: legislation, scrutiny, deliberation, expertise and networking. We will characterize each of the roles, explain the tools through which they are executed and assess the performance of the Spanish Parliament in each of them, according to indicators when possible.

## II. THEORETICAL FRAMEWORK AND CONTEXT

Many scholars have tried to study the role of NPs in the context of European integration, with “*most literature painting national parliaments as victims of integration*” (Barrett, 2018, p. 59) – or even the “*sleeping beauties*” (Kaczyński, 2011) of the EU. These claims address both the national and European dimensions. At the EU level, the Union architecture reduces the traditional legislative role of NPs by reducing their direct – albeit very limited – influence to the transposition of Directives. Moreover, the expansion of qualified majority voting and co-decision, the increase in delegated legislation or the empowerment of un-elected institutions as the ECB are further eroding the influence of NPs (Saalfeld, 2005).

On the national side, European integration has affected, or ‘perverted’ (Weiler, 2000), the balance of power between Governments and NPs, reinforcing the preponderance of the former. These have enhanced, or at least recovered, some of the powers which MSs have transferred to the EU, which they now execute in a shared manner and with less accountability (Finke & Herbel, 2015, p. 2); have increased their power in areas which were not of their competence before accession (in the Spanish case, those of the Autonomous Communities); and have piloted (together with the EU institutions which represent them – the Council and the European Council) the processes of conferral of competences and geographical expansion of the Union. This all means that NPs face many difficulties in “*monitoring the EU level policy process in order to identify the conduct of ‘their’ governments*” (Winzen, 2012, p. 659).

However, despite the agreement that the position of NPs has become more complicated, the claim that Union institutions increase their power at their expense may be unfounded (Passos, 2008, p. 35), or at least must be nuanced. Indeed, NPs have learned to “*fight back*” (Raunio & Hix, 2000) and earn greater participation rights: “*they have been kissed and are wide awake*” (Auel *et al.*, 2015, p. 75). Again, this process is twofold: at the European level, improvements have been brought by the Lisbon Treaty and its two Protocols on National Parliaments, as well as the Barroso Commission’s institutionalization of political dialogue with the Commission, or new forms of interparliamentary cooperation (IPC). Between 2010 and 2012, far from being sleeping beauties, NPs issued over 4000 mandates or resolutions on EU affairs, forwarded more than 1500 opinions to the Commission and discussed EU matters during thousands of hours of plenary sessions and committee meetings (Heffftler *et al.*, 2015).

On the other hand, at the national level, NPs have exercised active Europeanization, becoming democratic arbiters together with the EP – with an important increase in oversight of EU matters since the 1990s (COSAC, 2022, pp. 15–16; Winzen, 2022, p. 996). In general, NPs have adapted their regulations and practices to the greater powers granted by the Lisbon Treaty and have ‘refined’ (Finke & Herbel, 2015, p. 3) their capacities in policymaking, scrutiny or production of EU-related expertise, giving rise to the innovative tools to ‘tie’ their Governments to their own parliamentary positions (Sprungk, 2010). Moreover, NPs have reinforced their administrative capacities, mainstreamed EU affairs across the parliamentary organs, and empowered parliamentary European Affairs Committees (EACs) to scrutinize the Government’s action in the EU.

Three important lessons can be highlighted from the body of scholarly on NPs for our current study on the Cortes Generales. First, institutional capabilities (what is written in law), are not automatically translated into parliamentary behaviour (what is actually done). The Lisbon Treaty did not immediately affect the participation of NPs (Maurer & Wessels, 2001, p. 17), and nationally, formal parliamentary rights provide opportunities for activity, but “*institutional opportunities remain latent until they are actually used*” (Auel *et*

*al.*, 2015, p. 64) – meaning that some Parliaments heavily underuse their powers (Miklin, 2015), while others are “*considerably more active than their formal powers would suggest*” (Auel *et al.*, 2015, p. 78). For this reason, our study will include in its analysis of each role elements related to legal prerogatives, but also indicators on actual activity.

Secondly, we must separate the European and national spheres, since NPs are ‘multi-arena players’ (Auel & Neuhold, 2017) which exercise their roles at both levels: legal provisions at the European level have “*more or less efficacy, depending on the organization and constitutional practices of each Member State*” (Ferrer Martín de Vidales, 2008, p. 40). Thus, the national dimension is key in guaranteeing parliamentary participation in EU affairs, especially because many Parliaments already suffered a “*pronounced subordination to the national executive long before European integration intervened*” (Barrett, 2018, p. 54). As put clearly by Hefftlér *et al.*, “*it is a prerogative of each MS to decide the role they want their parliament to play in the ‘European game’ ... this role cannot be designated at the EU level*” (Hefftlér *et al.*, 2015, p. 6). Because of this, our classification will take into consideration that rights of participation by NPs are an internal matter and greater capacities can only be guaranteed through internal reform.

Thirdly, NPs have developed *very* differently from each other – even if there is a degree of mutual ‘learning’ (Buzogány, 2013; in Crum & Fossum, 2013). Beyond some similarities, the collective vision of NPs as losers of integration hides the reality that institutional reforms “*have been far from uniform across the EU Member States*” (Auel *et al.*, 2015, p. 61). Moreover, NPs have different structures and thus many different motives to push – or not – for a greater role (Piedrafita, 2014, p. 451). Thus, we will understand that it is difficult to generalize about NPs and that each has had an individual development: some have fought in order to enhance their powers, while others have remained as ‘laggards’, not having “*impressed with their enthusiasm for a greater role in European policy*” (Barrett, 2018, p. 53).

With these three considerations, we are able to produce a classification of five roles performed by NPs generally, and the CG

specifically, taking inspiration in in Heffler *et al.*'s categorization of NPs into five idealized non-mutually exclusive types (Heffler *et al.*, 2015), which we will apply to the two levels of NP action (European or national), considering the traditional roles of Parliament. These idealized roles are: (1) contributing to legislation and policy-making; (2) scrutinizing and controlling the executives; (3) deliberating and communicating to the public; (4) producing high-level expertise; and (5) networking with other institutions. Figure 1 provides a summary of the roles, their level of action and the tools through which they are executed. The classification is 'idealized' because, as we will see, many of the parliamentary tools studied can be encompassed within different roles<sup>1</sup> – but remains useful to understand what NPs do in EU-related matters.

**Figure 1. Summary of the role of NPs in EU affairs**

	Level	Tools	Description of the role
Legislation	European	Ordinary Treaty revision	Participating in Conventions.
		Simplified Treaty revision, <i>passerelle</i> clauses, etc.	Ratifying and vetoing proposals for certain EU legal changes.
		Early Warning Mechanism	Issuing Reasoned Opinions on subsidiarity.
	National	Transposition of Directives	Adopting EU law nationally.
		Mandates	Establishing Government position in Council negotiations.
		Scrutiny reserves	Preventing the Government taking positions in Council negotiations.

<sup>1</sup> Subsidiarity encompasses the roles of 'legislation', 'scrutiny' and 'networking', as well as 'debating' (if the NP takes it to plenary, for example) and even 'expertise' (if the NP takes the opportunity to make suggestions to the Commission, or carry out a round of consultations with experts before drafting a RO). Furthermore, the border between politically mandating systems and non-mandating resolutions is very thin, even if we have included the first under 'legislation' and the latter under 'scrutiny'. IPC and political dialogue, even if included in 'networking', are in fact forms of 'scrutiny' and even 'legislation', when there is a clear intent to influence policy outcomes.

	Level	Tools	Description of the role
Scrutiny	European	EWM	Transmitting parliamentary opinions on legislative drafts and other documents.
		Political dialogue	Transmitting opinions to the Commission.
		Commissioner Hearings	Questioning Commissioners.
		Mechanisms within freedom, security and justice area	Joint monitoring (with EP) of Europol, Eurojust and Frontex.
	EU/ nat.	Mechanisms within the Economic and financial area	Monitoring the EMU, Semester and national budgetary decisions.
	Nat.	Government hearings	Scrutinising Government action and strategy in Council and European Council; obtaining EU-related information.
		Motions, resolutions, etc.	
Interpellations and questions			
Deliberation	National	Debates (in plenary and committee)	Deliberating on EU matters. Transmitting information to the electorate.
		Awareness-raising initiatives, publicity	Launching EU- related initiatives and improving EU-related website information.
Expertise	Nat.	Reports	Producing reports on specific EU matters with knowledge from experts and practitioners.
Networking	EU	Political dialogue and Commissioner visits	Building networks at EU level independently of Governments. Providing parliamentary input.
	EU	Interparliamentary cooperation	Participating in conferences/ meetings; IPEX and ECPRD; networking of Brussels representatives.

Source: own elaboration.

### III. THE FIVE ROLES OF THE CORTES GENERALES IN EU AFFAIRS

The Cortes Generales has traditionally been regarded as a weak Parliament in terms of EU involvement, being consistently placed among the last positions in the ‘rankings’ produced by schol-

ars<sup>2</sup> – as opposed to the strong Scandinavian, Dutch, Austrian or German Parliaments; and together with other weak NPs in the south (Greece, Malta, Cyprus, or Portugal). Auel *et al.* consider the CG as a ‘Government watchdog’, centred around scrutinizing the Government rather than influencing legislation (Auel *et al.*, 2015, p. 448) due to its lack of formal parliamentary powers. Despite this, the CG remain relatively *active* in EU matters<sup>3</sup>, with increasing participation in the EWM or political dialogue with the Commission. To understand the depth and meaning of the CG’s (weak) role in EU affairs, and its positioning in the ‘rankings’, we must look at each role and tool individually, both in its national and European dimensions, and assess its performance when possible. For this analysis, we will refer to the few academic studies carried out by scholars, and the knowledge provided by members of the Parliamentary administration: Delgado-Iribarren, former Clerk of the Joint Committee for the EU; Sánchez-Abarca, Clerk of Parliament and representative of the CG in Brussels; and Eizaguirre, archivist-documentalist of the CG. Moreover, session diaries of the Congress of Deputies and Senate and the Official State Gazette will be examined to provide much-needed updated empirical data on EU-related activities.

### 1. Legislation

The first role performed by NPs with regard to EU affairs refers to the Parliaments’ traditional function of shaping legislation and intervening in policymaking, translating the democratic will into policy outcomes. At the European level, legal mechanisms allow for the participation of NPs in the legislative process (Treaty revisions and accession of new members; authorization for certain EU decisions as *passerelle* clauses; and the EWM). At the national level, this role

<sup>2</sup> In Auel, Rozenberg and Tacea’s (2015) ‘*Institutional strength score*’, the Congress of Deputies places 31<sup>st</sup>/40, and the Senate, 33<sup>rd</sup>/40. In their ‘*Activity score*’, the Congress places 14<sup>th</sup>/40 and the Senate, 16<sup>th</sup>/40. In Winzen’s (2012) ‘*Parliamentary control*’ ranking, the CG place 24<sup>th</sup>/27. In Karlas (2012), they place in the last position, tied with other NPs (22<sup>nd</sup> place/27). They also tie in the last positions in Raunio’s (2005) ‘*Level of parliamentary scrutiny*’ ranking (in the 9<sup>th</sup>/15 position) and in Maurer & Wessels’ (2001) ‘*Parliamentary participation*’ ranking (in the 9<sup>th</sup>/15 position as well). Finally, the CG rank 14<sup>th</sup>/15 in Bergman’s (2000) ‘*Scrutiny of EU decisions*’ ranking.

<sup>3</sup> See the aforementioned ‘*Activity Score*’ by Auel, Rozenberg and Tacea (2015).

becomes more complex because most Parliaments don't have formal channels to influence the content of legislative drafts apart from their capacity to transpose Directives. However, some NPs indirectly influence the content of European policy through their governments by issuing mandates and scrutiny reserves (more below). NPs which do not enjoy these powers also adopt resolutions presenting their governments with their parliamentary preferences. However, because these are carried out within the process of scrutiny and monitoring of EU action and don't really affect Council negotiations directly, they will be considered under the role of 'scrutiny'.

Direct legislative influence at the European level is provided for in the Treaty revision procedures (Article 48 TEU), participating in Conventions as "*para-constituent authorities*" (Maurer & Wessels, 2001, p. 25) and being later involved in the ratification of the Treaties. Some *passerelle clauses* included in the Treaties also allow very specific Treaty changes with regards to the method of decision-making [some of these clauses are Articles 48(7) and 81(3) TFEU]. Accession Treaties must also be ratified by the MSs "*in accordance with their respective constitutional requirements*" (art. 49 TEU), which usually involves a parliamentary vote. Secondly, legislative influence is also exercised through the Early Warning Mechanism within the subsidiarity procedures provided for in the Protocols to the Treaty of the European Union. Without entering into the legal details, it essentially grants NPs an *ex ante* and *ex post* role in the EU legislative procedures, and its introduction entailed a cross-European surge in parliamentary interest and activity in EU affairs (Kiiver, 2006, p. 4). Similarly to all the tools analysed in this essay, participation in the EWM through the issuing of Reasoned Opinions (ROs) is extremely varied across MSs, running from 80 breaches of subsidiarity communicated until 2020 by the Swedish Riksdag, or around 35 by the French Senate; to scarcely one or two by the Italian Camera dei Deputati or the Estonian Riikigoku (Ares Castro-Conde, 2022, p. 30).

The legislative role of NPs is also performed at the national level. Finke and Herbel clarify that there is still "*no consensus over how much influence parliaments actually have over EU decision making via their governments*" (Finke & Herbel, 2015, p. 4). This is because outside the transposition of EU law into the national legal

order, the degree of participation depends exclusively on the national legal and institutional context, and on the NPs' own agency. The most effective tools to influence legislation are mandate systems and scrutiny reserves, which have garnered great attention and have been seen as the main differentiating element across NPs<sup>4</sup>. Mandates allow NPs to give instructions on their executives determining the limits of the latter's negotiating positions in the Council, and are present in nine MSs – with the Danish Folketing's system usually taken as an example (COSAC, 2017a). Scrutiny reserves, as those of the Dutch Tweede Kamer, have a similar impact and entail that the Government representatives cannot officially agree to a proposal in the Council or COREPER while the parliamentary scrutiny process is still ongoing. Thus, they guarantee the possibility of influencing the Government's negotiating position before agreements are made (Auel & Neuhold, 2017, p. 18).

In the case of the Cortes Generales, the relation between Government and Parliament with regards EU matters and the adoption of the provisions of the TEU and TFEU are grounded on Law 8/1994, of 1 July, 'which Regulates the Joint Committee for the European Union'<sup>5</sup>. The Joint Committee (JCEU) is a body composed of Deputies and Senators representing all parliamentary groups, which oversees EU affairs through the reception of legislative proposals, government reports, and debates (Article 3). The JCEU may adopt Reasoned Opinions on subsidiarity (Article 5), request government appearances and documents (Articles 3 and 7), and propose annulment actions before the CJEU (Article 7). It participates in Treaty revisions, EU enlargement, and oversight of Europol and Eurojust (Article 3), and ensures government accountability before and after Council meetings (Articles 8 and 9). Autonomous Communities may also appear to discuss the regional impact of EU legislation (Article 10).

---

<sup>4</sup> COSAC differentiates document-based from mandating systems when classifying NPs; while Hamerly distinguishes between informal channels of influence, document-based scrutiny and mandating systems. COSAC, '8th Bi-Annual Report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny' (Estoril, 15 October 2007); Ivy Hamerly, 'The Timing of EU Membership and Its Effect on National Legislative Oversight of European Affairs', 2007.

<sup>5</sup> 'Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea'.

This Law is integrated into the parliamentary procedure through the Joint Resolution by the Bureaus of the Congress and the Senate of 21 September 1995<sup>6</sup>.

Having said this, with regards the legislative role specifically at the national level, the CG is generally characterized as an ‘informal influencer’ due to the lack of mandating or scrutiny reserve powers, and its focus on informal dialogue with the Government to achieve some legislative influence (Kölling & Molina, 2015, p. 350; Sánchez-Abarca Gornals, 2018, p. 590) - or ‘hoping’ to do so (Closa & Heywood, 2004, p. 74). In fact, the CG do not seem to have a real interest in actually influencing Government negotiations through mandates, but in supporting the Government negotiating position in Brussels, without questioning its general strategy (Llorente & Molina, 2023, p. 91). Even with the capacity to issue non-legally binding resolutions, their political bindingness is weak due to the lack of systematic accountability of the Government after Council meetings.

Interestingly, the Government does have the obligation to “*take into account in a decisive manner*” the opinion expressed by the Autonomous Communities on EU affairs, as mandated by Law 2/1997<sup>7</sup>, and defend such position in the EU, explaining back to the Autonomous Communities the adopted agreements<sup>8</sup>. No similar procedure is however established for EU affairs. Delgado-Iribarren highlights that actual legislative influence follows informal, contact based channels, with certain MPs able to “*influence at an early moment during legislative procedure*” (Delgado-Iribarren García-Campero, 2018, p. 610). However, in other crucial moments as Brexit, for example, the CG have had “*null influence on Government positionings*” (Bar Cendón,

<sup>6</sup> ‘Resolución de Las Mesas Del Congreso de Los Diputados y Del Senado, de 21 de Septiembre de 1995, Sobre Desarrollo de La Ley 8/1994, de 19 de Mayo, Por La Que Se Regula La Comisión Mixta Para La Unión Europea. (Modificada Por Resolución de Las Mesas Del Congreso de Los Diputados y Del Senado, de 27 de Mayo de 2010)’.

<sup>7</sup> ‘Ley 2/1997, de 13 de Marzo, Por La Que Se Regula La Conferencia Para Asuntos Relacionados Con Las Comunidades Europeas’.

<sup>8</sup> ‘Resolución de 10 de Marzo de 1995, de La Secretaría de Estado Para Las Administraciones Territoriales, Por La Que Se Dispone La Publicación Del Acuerdo de La Conferencia Para Asuntos Relacionados Con Las Comunidades Europeas Sobre La Participación Interna de Las Comunidades Autónomas En Los Asuntos Comunitarios Europeos a Través de Las Conferencias Sectoriales’.

2019, p. 65). Thus, the legislative role of the CG at the national level is reduced to Treaty reform and the transposition of Directives.

With regards to the former, the Constitution provides that it must be approved through Organic Law. In total, the CG has authorized 5 ordinary Treaty modifications, the entry of 16 MSs through four ratifications, and the Treaties on the European Stability Mechanism and on Stability, Coordination and Governance. As we see in Figure 2, all Treaties and amendments have been ratified by near-consensus, aiming to reinforce the Spanish position in the negotiations rather than to scrutinize the Government. Despite this, the CG has on occasion used ratification as a veto power to threaten the Government, mostly in the enlargement negotiations of 2004 (Closa & Heywood, 2004, p. 75) and the Amsterdam Treaty – for which it had approved in 1995 a clear policy indication for the Government<sup>9</sup>, serving as a “*negotiation mandate*” based on a deep Parliament-Government consensus (Basabe Lloréns & González Escudero, 2001, p. 213).

**Figure 2. Parliamentary authorization of EU Treaties**

		Date of ratification	For	Against	Abstentions
<b>Treaty of Accession of Spain to the EC</b>	Congress	26 June 1985	309	0	0
	Senate	17 July 1985	212	0	0
<b>Single European Act</b>	Congress	2 October 1986	271	1	0
	Senate	29 October 1986	183	0	0
<b>Maastricht Treaty</b>	Congress	29 October 1992	314	3	8
	Senate	25 November 1992	222	0	3
<b>1<sup>st</sup> Accession Treaty (AT; FI; SE)</b>	Congress	1 December 1994	287	0	0
	Senate	22 December 1994	134	0	1

<sup>9</sup> Establishment of a committee to study the consequences for Spain of the enlargement of the European Union (EU) and institutional reforms. 21<sup>st</sup> December 1995. Legislative dossier here: <https://bit.ly/3Z3IjEP>. It was complemented with the non-legislative motion on the consolidation of a permanent status for the Canary Islands in the amendment of the Treaty on European Union (EU). 26<sup>th</sup> October 1996. Legislative dossier here: <https://bit.ly/3AMrfeW> and the non-legislative motion to amend the Treaty on European Union (EU) in the field of child protection. 20<sup>th</sup> March 1997. Legislative dossier here: <https://bit.ly/4dMVvm8>

		Date of ratification	For	Against	Abstentions
Amsterdam Treaty	Congress	1 October 1998	287	15	0
	Senate	24 November 1998	217	1	0
Nice Treaty	Congress	4 October 2001	290	0	7
	Senate	24 October 2001	213	0	2
2 <sup>nd</sup> Accession Treaty (10 countries)	Congress	25 September 2003	291	1	1
	Senate	14 October 2003	189	0	0
3 <sup>rd</sup> Accession Treaty (BG; RO)	Congress	24 November 2005	303	1	0
	Senate	14 December 2005	247	1	0
Lisbon Treaty	Congress	26 June 2008	322	6	2
	Senate	15 July 2008	232	6	2
ESM Treaty	Congress	17 May 2012	292	17	7
	Senate	6 June 2012	234	1	0
SCG Treaty	Congress	21 June 2012	309	19	1
	Senate	18 July 2012	240	4	1
4 <sup>th</sup> Accession Treaty (HR)	Congress	11 October 2012	282	0	0
	Senate	24 October 2012	Vote by assent (unanimity)		

Source: own elaboration, data from the Congress of Deputies and Senate session records.

Secondly, regarding the transposition of Directives, “*the Cortes Generales sees a very limited legislative capacity*” (Quiñonez, 2016, p. 354), even if out of the 246 laws approved in Spain during the 9<sup>th</sup> EP legislature (2019-2024), 51 adapt Spanish law to Regulations or transpose Directives; and another 81 contain references to EU initiatives – in total, a 53.6% (European Parliament Office in Spain, 2024). The practice involves the relevant sectoral legislative committees, mostly at the initiative of Government. Figure 3 compiles all the laws approved and published in the Official State Gazette<sup>10</sup> from the 9<sup>th</sup> to the current 15<sup>th</sup> legislature (up to 1 May 2025), and those which partially (P) or fully (F) transpose EU Directives according to their

<sup>10</sup> Even if there is no official record of transpositions, for each of the laws the Official State Gazette presents an analysis which includes partial or full transpositions. Boletín Oficial del Estado, ‘BOE.Es’.

type: ordinary Law (L), Organic Law (OL) and Royal Decree-Law (RDL). The last two columns show two key indicators: the percentage of transpositions (full and partial) carried out through RDLs, and the average number of transpositions per legal text.

**Figure 3. Transposition of Directives and transposition method (2008- 1 May 2025)**

		Total laws approved* (L, OL, RDL)	Total laws transposing Directives	Method of transposition***										% RDL	Directives per law	
				L			OL			RDL						
				N**	F	P	N	F	P	N	F	P				
8-9 <sup>th</sup>	2008	18 (4,2,12)	2	2	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0%	1.5
9 <sup>th</sup>	2009	46 (29,3,14)	8	7	8	4	1	9	0	0	0	0	0	0	0%	2.63
	2010	68 (44,9,15)	14	12	13	3	1	2	0	1	1	0	5%	1.34		
	2011	73 (38,12,23)	11	10	7	4	0	0	0	1	1	1	15%	1.18		
10 <sup>th</sup>	2012	54 (17,8,29)	8	3	4	0	0	0	0	5	7	3	71%	1.75		
	2013	54 (27,9,18)	11	6	4	4	2	0	2	3	2	1	23%	1.18		
	2014	61 (36,8,17)	15	13	9	12	0	0	0	2	3	1	16%	1.67		
	2015	84 (48,16,20)	17	14	8	10	3	9	0	0	0	0	0%	1.59		
11-12 <sup>th</sup>	2016	10 (0,2,8)	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	100%	1		
12 <sup>th</sup>	2017	34 (12,1,21)	9	3	4	0	0	0	0	6	8	4	75%	1.78		
	2018	44 (11,5,28)	12	5	4	4	0	0	0	7	8	8	67%	2		
12-13 <sup>th</sup>	2019	26 (5,3,18)	5	3	3	1	1	3	1	1	2	0	20%	2		
14 <sup>th</sup>	2020	54 (11,3,40)	10	4	1	4	1	1	0	5	4	9	68%	1.9		
	2021	65 (22,11,32)	12	6	2	4	3	1	2	3	14	6	69%	2.42		
	2022	74 (39,15,20)	11	7	12	1	2	3	0	2	1	3	20%	1.81		
14-15 <sup>th</sup>	2023	25 (13,4,8)	6	4	6	10	0	0	0	2	2	4	27%	3.67		
15 <sup>th</sup>	2024	24 (7,6,11)	4	1	1	0	2	2	0	1	1	0	25%	1		
	2025	8 (3, 1, 4)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-		

\*Royal Legislative Decrees considered as Royal Decree Laws.

\*\*N=number of laws; F=fully transposes a Directive; P=partially transposes a Directive. L=ordinary Law; OL=Organic Law; RDL=Royal Decree-Law.

\*\*\*Note that many Laws transpose various Directives. In this case, we have counted the number of Directives transposed as different transpositions. Laws can also fully or partially transpose Directives Partial transpositions for the % RDL are counted as full transpositions.

Source: own elaboration.

If we look at the data, we can confirm the trend towards ‘decretization’, with transpositions through RDLs representing 48%

of the cases during the 14<sup>th</sup> legislature – as opposed to a 5% during the 9<sup>th</sup> or a 22% in the 10<sup>th</sup>. Quiñonez (2016, p. 342) also finds a lower rate of RDLs in the 7<sup>th</sup> and 8<sup>th</sup> legislatures. This analysis must however be nuanced, since the differences among legislatures can be explained due to the increasing technicality of Directives (Raunio & Wiberg, 2008), or the fact that during the 9<sup>th</sup> and 10<sup>th</sup> legislatures Government parties enjoyed absolute (or near absolute) majorities, reducing the incentive to legislate through RDLs. In fact, the proportion of RDLs as opposed to Laws and Organic Laws has increased in general, not only regarding the transposition of Directives. Be that as it may, this trend further consolidates the reduction of the CG’s role in EU-related legislative affairs. Moreover, another trend confirmed by the data is the increasing concentration of transpositions in less legal texts. Laws or RDLs transposing more than 5 Directives at once (a sort of *omnibus transposition*) have become more common in the last years<sup>11</sup>. This, again, reduces the capacity of Parliament to negotiate the contents in detail, and has been criticized by the opposition throughout the 14<sup>th</sup> legislature, constituting transposition as a “*predominantly administrative task*” (Closa & Heywood, 2004, p. 74).

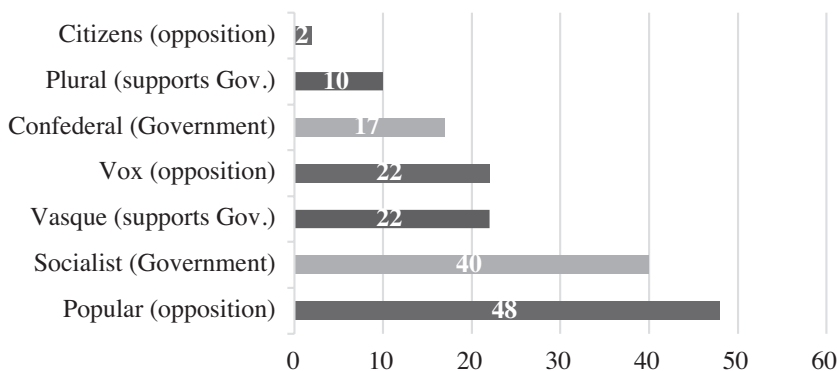
Even if the CG’s legislative role at the national level is weak, it has nevertheless been relatively active directly at the European level through subsidiarity and the EWM. This role is centralized in the JCEU, with the Bureau of the JCEU and the Spokespersons of the Parliamentary Groups meeting at least twice a month, examining all the initiatives and EU documents, and deciding whether to launch a procedure of subsidiarity review. Once the legislative drafts are received by the Commission – always accompanied by a explanatory memorandum by the Government [art 3.b Law 8/1994] – the Secretariat of the JCEU transmits them to the Parliamentary Assemblies of the Autonomous Communities, whose opinions are taken into consideration and are fully integrated in the final RO if a subsidiarity breach is found. Since January 2010, Regional Assemblies have been very active, having sent 724 ROs until the 14<sup>th</sup> legislature (Congreso de los Diputados, 2025)

---

<sup>11</sup> For example: Law 11/2023 (transposes 8 Directives); RDL 5/2023 (5); Law 11/2022 (5); RDL 7/2021 (10); RDL 24/2021 (8); RDL 3/2020 (7)

On paper, subsidiarity procedures are started when at least two parliamentary groups, 1/5 of the MPs or the Bureau and Spokespersons decide so. In practice, however, when a single Spokesperson or parliamentary group has considered it necessary, it has virtually always been carried out automatically (Eizaguirre Massé, 2023, p. 406). A rapporteur is designated for the drafting of the RO, which is debated and voted in the JCEU. This rapporteur usually alternates between Government parties and opposition groups, and there is a certain degree of specialization, where rapporteurs usually are responsible for drafts on the same policy areas (Delgado-Iribarren, 2012). In the 14<sup>th</sup> legislature, ROs have had rapporteurs from all the parliamentary groups (see Figure 4), demonstrating a level of consensus not common in other committees.

**Figure 4. Group membership of subsidiarity rapporteurs in the 14<sup>th</sup> legislature**



Source: own elaboration, data from the Congreso de los Diputados, 2024.

The JCEU systematically receives from the Government a detailed report on the EU legislative draft and its related documents [art 3.j Law 8/1994], which constitutes an “*important element for the debate*” (Delgado-Iribarren García-Campero, 2012, p. 60), can take the debate to the plenary [art. 3.c]. The JCEU can also demand the appearance of the Government to explain the criteria on its positioning [art. 3.c] and ask another sectoral committee for a preliminary report on the matter [article 3 Joint Resolution]. In practice, however, this last element is “*practically impossible to do*” because of the tight deadlines. During the 14<sup>th</sup> legislature (until 30 May 2023), out of the

EU 338 proposals, 188 reports were provided by the Government (Eizaguirre Massé, 2023, p. 415), even if the practice is becoming less common due to inability to meet the deadlines, and the JCEU's capacity to build its own judgement. The appearance of Government officials has also never been demanded, nor the option to hold a plenary debate. This has meant that subsidiarity affairs are exclusively concealed within the JCEU (Delgado-Iribarren García-Campero, 2012, p. 60).

**Figure 5. Subsidiarity-related activities of the Cortes Generales**

Legislature**	9 <sup>th</sup>	10 <sup>th</sup>	11 <sup>th</sup>	12 <sup>th</sup>	13 <sup>th</sup>	14 <sup>th</sup>	15 <sup>th</sup>
EU drafts	207	333	47	300	12	367	48***
Rapporteurships	42	203	9	103	0	157	<i>Not available</i>
ROs (breach)	2	9	0	2	0	0	0
ROs (observations)	2	8	0	1	0	0	1
ROs (no breach)	37	162	9	100	0	155	30
ROs (sub-national)	358	198	17	42	2	101	<i>Not available</i>
<b>JCEU sessions dedicated to subsidiarity</b>							
Entirely	3	21	1	4	0	12	3
Partially	13	24	1	16	0	18	8
No subsidiarity	59	23	3	19	1	27	12
Total sessions	75	68	5	39	1	57	23

Source: own elaboration, data from different sources\*

\*Sources: *Congreso de los Diputados diary sessions, except 'JCEU sessions dedicated to subsidiarity' in the 10<sup>th</sup> and 11<sup>th</sup> legislatures: Bar Cendón (2019, p. 108).*

\*\*Dates: 9<sup>th</sup> (01/04/2008-12/12/2011); 10<sup>th</sup> (13/12/2011-12/01/2016); 11<sup>th</sup> (13/01/2016-18/07/2016); 12<sup>th</sup> (19/07/2016-20/05/2019); 13<sup>th</sup> (21/05/2019-02/12/2019); 14<sup>th</sup> (03/12/2019-16/08/2023); 15<sup>th</sup> (18/08/2023-currently. Data until 14/05/2025).

\*\*\*Data on EU drafts only available as of 1 September 2024.

As seen in Figure 5, the CG have been active in the EWM – without significant changes across legislatures – especially because ROs are sent even if a breach of subsidiarity is not found. Surprisingly, however, the last RO finding such a breach was issued in October 2018. Comparatively, the CG places 16 out of 39 Chambers in the number of ROs sent to the Commission until 2020, standing among

the most active half NPs (Ares Castro-Conde, 2022); and a solid third position since then (see Figure 2 below).

If we look at the data, in the 15<sup>th</sup> legislature (as of May 2025), the JCEU has met 1.1 times per month, a decrease from the 14<sup>th</sup> legislature (1.3 times per month, or each 23 days) or 10<sup>th</sup> legislature (1.42 times a month, or each 21 days). The rate of sessions exclusively dedicated to subsidiarity represents about 20% of all JCEU meetings (14<sup>th</sup> legislature), an increase from a 10% in the 12<sup>th</sup> legislature, yet a decrease from the 10<sup>th</sup> legislature (31%). These sessions usually deal with the approval of many ROs at once – in some cases reaching up to 15 opinions. This means that not much time is dedicated to these – in average for each RO, it takes about four minutes for the rapporteur to explain the draft and the JCEU to vote by assent, almost always without any debate<sup>12</sup>. The proportion of sessions not dedicated to subsidiarity at all has also increased from the 10<sup>th</sup> legislature (34%) to a 52% in the 15<sup>th</sup> and 47% in the 14<sup>th</sup> legislatures, consequence of this concentration and, perhaps, to a slight diversification of activities (PNLs, questions, appearances of the Minister of Economy, etc.).

Moreover, we can observe that increasing political polarization does not seem to be affecting the subsidiarity-related activities of the JCEU: rapporteurships are diverse across the different party groups – with those carried out by the Eurosceptic parties (mainly, Vox) not finding violations of subsidiarity at a greater degree than pro-EU parties. If we look at the content of ROs, the CG has motivated them on different grounds, as an insufficient motivation by the Commission, interferences with competences of the MSs, the legal grounds selected, proportionality concerns or the substance of the matter itself (Delgado-Iribarren García-Campero, 2018, p. 609). With regards to the latter, even if the CG have not found a breach of subsidiarity in years, it has taken the opportunity to make suggestions to the Commission. For example, in the only Report with observations

---

<sup>12</sup> We can observe this throughout the 14<sup>th</sup> legislature. Session 14 of 16<sup>th</sup> March 2021 approved 12 ROs and carried out a hearing in two hours. Session 11 of 16<sup>th</sup> February 2021 approved 8 ROs in 35 minutes. Session 5 of 22<sup>nd</sup> September approved a single RO in four minutes. Session 4 of 30<sup>th</sup> June 2020 approved 15 ROs and created a subcommittee in 50 minutes. See session diaries of the XIV legislature.

of the 15<sup>th</sup> legislature (Report 14/2024 of 23 April 2024), the JCEU suggests improvements to the Common Agricultural Policy<sup>13</sup>.

Finally, the CG can also exercise *ex post* subsidiarity as set in the Protocol, in the six weeks after the official publication of the law, and only once a rapporteurship has been established to analyse a violation of subsidiarity. However, the Government can reject such a demand – with proper justification. Only once has this measure been debated, during the first year of the EWS with regards Directive 2010/13/UE on audiovisual communication, but the JCEU did not proceed to ask the Government to lodge such appeal<sup>14</sup>.

## 2. *Scrutiny*

The second EU-related role performed by NPs regards the scrutiny of executive action and the demand for accountability. This can be carried out directly at the EU level – with the scrutiny of the Commission and Agencies; and at the national level, “*controlling what the Government does in Brussels*” (Auel & Neuhold, 2018, p. 15) – mainly in the Council and European Council. In this case, NPs exert their control using a complex and diverse set of tools: hearings with the Government before or after Council meetings and European Councils; non-binding resolutions and motions; or oral and written questions.

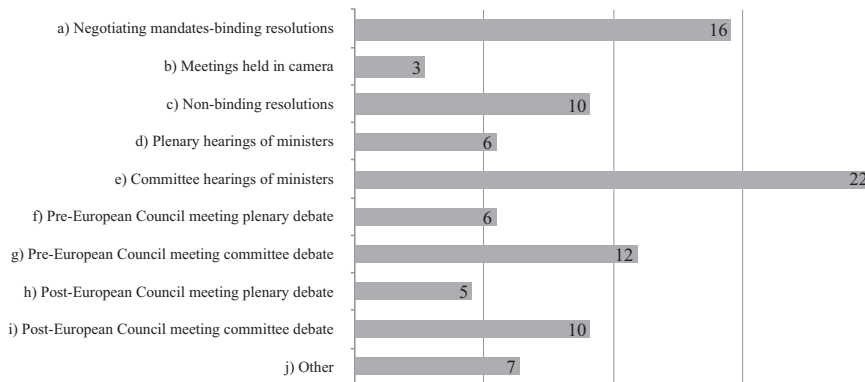
At the EU level directly, Parliaments carry out scrutiny through different channels: (1) the subsidiarity system; (2) political dialogue and Commissioner visits; (3) the examination of EU documents through the legislative process; and through the specific mechanisms envisioned in EU law with regards (4) economic and financial governance and (5) the freedom, security and justice area. Subsidiarity has already been introduced, while political dialogue and Commissioner visits will be studied in the ‘networking’ role even if they are also channels used to transmit their opinions to the Commission.

<sup>13</sup> Report with observations 14/2024 of the joint committee for the European Union of 23 April 2024. Legislative dossier here: <https://bit.ly/3yQWwKR>

<sup>14</sup> See ‘Comunicación de que la citada Comisión celebrará sesión el día 11/05/2010, en cuyo orden del día figura el Dictamen sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad de la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010’ (282/000011) here: <https://bit.ly/3Z8GdDB>

At the national level, NPs apply to EU affairs those traditional mechanisms through which they control their governments and demand accountability, transparency and deliberation; as well as transmit parliamentary positions on Governments' EU strategies. NPs can carry out oral activities like hearings or debates (in plenary or in committee), and written activities as opinions, resolutions or reports. These tasks are essential, with 93% NPs considering controlling their own Government's EU action as its most important EU-related role, before the scrutiny of the Commission, Council or European Council (COSAC, 2016a, p. 9). According to the 37<sup>th</sup> COSAC Report – as seen in Figure 6 – the hearing of Ministers at committee level is the most used scrutiny tool, followed by mandates/binding resolutions and pre-European Council committee debates. Here, we must consider that *“there should be a lot of discretion for Parliaments to try to work out what are the most appropriate mechanisms for scrutiny themselves”* (European Union Committee of the House of Lords, 2014, p. 11), even though provisions on scrutiny and monitoring tend to converge cross-nationally (Buzogány, 2013; Raunio, 2009; in Winzen, 2022).

**Figure 6. The tools most often used by NPs to scrutinize Governments**



Source: COSAC, 2022, p. 1.

As introduced earlier, the CG *“have not been traditionally very active in holding the Government accountable”* (Piedrafita, 2014, p. 259). However, this role has slowly been intensified through the variety of tools at the Parliament's disposal, as non-binding motions and

resolutions (*proposiciones no de ley* or PNLs), interpellations, oral and written questions, institutional declarations, and hearings with Government officials. These allow Parliament to present its opinions independently of Government and monitor its activities in the EU, but, again, mostly to “*help create the necessary consensus for the production of agreements... aiming to guide the Spanish negotiating positions in Brussels*” (Basabe Lloréns & González Escudero, 2001, p. 209).

Scholars have found “*a resistance to change over time*” in the use of these tools, even after the Lisbon Treaty (Piedrafita, 2014, p. 457). However, since 2010, EU-related questions and non-legislative motions have become more frequent, although still representing a very low proportion of the total initiatives, and having little critical content and not leading to a debate or a vote (Llorente & Molina, 2023, p. 90). The number of sessions to question Government on Council matters has also increased, although without evidence on the actual *quality* of control. In the plenary, MPs have increasingly questioned the Government on draft legislative acts under negotiation and on their implementation, especially those on social matters. Moreover, a slight increase in EU-related scrutiny in sectoral committees after the Lisbon Treaty was found, even if only in the Environment, Agriculture and Fisheries Committee did these activities constitute a non-minimal part of the overall work (Piedrafita, 2014, p. 463). Scrutiny activities have been, however, almost exclusively concentrated in the JCEU. Figure 7 compiles the data on these activities.

**Figure 7. EU scrutiny-related activities of the JCEU**

Legislature	8 <sup>th</sup>	9 <sup>th</sup>	10 <sup>th</sup>	11 <sup>th</sup>	12 <sup>th</sup>	13 <sup>th</sup>	14 <sup>th</sup>	15 <sup>th</sup> ***
PNLs presented	21	36	42	8	54	0	59	64
PNLs approved	12	27	25	3	6	0	6	29
Questions with oral answer	0	30	4	0	1	0	0	30
Questions with written answer	23	17	3	0	8	0	4	2
Institutional declarations	0	0	3	1	0	0	1	0

Hearings								
Solicited...	52	175	66	9	88	3	126	32
... of which celebrated*	33	148	35	2	60	0	94	16
- Spanish Government**	19	70	21	1	14	0	20	8
- Other Spanish	5	32	0	1	16	0	45	0
- Commissioners + Vice-presidents	1	3	9	0	11	0	7	1
- High-level EU authorities	2	7	3	0	7	0	6	0
- Other foreign	0	3	0	0	3	0	5	0

\*'Celebrated hearings' are higher than the sum of the actual hearings (Spanish Government, Other Spanish, etc.) because some persons condense several demands for apparition in one single appearance (mostly, the Minister for Foreign Affairs)

\*\*Spanish Government (Ministers, Secretaries of State and high-level Ministerial representatives); other Spanish (representatives of enterprises, labour unions, academia, diplomatic corps, regional administrations, etc.); High Level EU authorities (representatives from the Court of Auditors, Members of the EP, etc.); other foreign (ambassadors, MPs, experts, Brexit negotiators, etc.)

\*\*\* Until 14 May 2025.

Source: own elaboration, data from Congreso de los Diputados.

With regards PNLs, they have become less and less common, but an important shift can be observed during the current legislature. In the 12<sup>th</sup>, five out of six adopted PNLs adopted were led by Government or supporting parties. In the 14<sup>th</sup>, it was five out of six. However, in the 15<sup>th</sup>, 23 out of 29 are opposition-led. Moreover, there has been a severe intensification of PNL-related activity, implying that, when given the opportunity (due to different voting majorities), the CG *does* intensify its EU scrutiny and its attempts to influence policy. These PNLs, however, address general policy concerns (CAP, rural depopulation, Venezuelan elections, EU-Mercosur, housing, etc.) rather than specific Council or European Council negotiations. Questions, on the other hand, have remained underused in the JCEU – until the 15<sup>th</sup> legislature, with the activity of the opposition skyrocketing compared to the previous legislatures.

As for hearings, they have remained the main scrutiny activity of the JCEU. In the 14<sup>th</sup> legislature an increase was observed, with three rapporteurships established (see later) and the Minister of Economy appearing on nine occasions with regards the NextGenerationEU funds. The appearance of EU representatives, as Commissioners or high-level authorities, is also common and allows the CG to obtain

direct information on legislative proposals and non-legislative documents. With regards Spanish authorities, these encompass political figures as former Ministers, practitioners from the diplomatic field, representatives of employer organizations and labour unions, and academics.

More detailed studies must be carried out with regards the content of scrutiny activities (mainly questions) in sectoral committees and the plenary, as did Piedrafita for the July 2008 – June 2011 period. She found that the CG (mainly opposition parties) orally questioned the Government on Council negotiations and on the implementation of EU law on 9 occasions, both in plenary and in the JCEU, and the Government responded in written form to another 71 (Piedrafita, 2014, p. 462), concluding that there *is* EU-related scrutiny in committees other than the JCEU. However, no updated analysis exists on this matter after the 10<sup>th</sup> legislature.

Special attention must be placed on the scrutiny of European Council and Council meetings. With regards the former, the CG has institutionalized, since 30 years ago (Kölling & Molina, 2015, p. 354), the *ex post* appearance of the President in the plenary to explain the Government's positions and the developments of the rotating Council Presidency. This was later introduced as an obligation in Law 8/1994. However, because it does not place any time limit, on many occasions this appearance has been celebrated long after the European Council. *Ex-ante* appearances for European Councils have been tried, but have not become institutionalized, with Law 8/1994 only requiring a written report [Article 3.e].

As for *ex ante* control of Council meetings, Article 8 of Law 9/1994 gives the JCEU the *capacity* to demand hearings with Government authorities but does not establish on the Government an *obligation* to do so. Thus, this leaves the execution of *ex ante* control of Council meetings to the actual practice. However, the Law does place this obligation *ex post*, with the Government obliged to appear after the end of each Council Presidency. Figure 8 shows the data on these appearances before the JCEU and the plenary in practice.

**Figure 8. Scrutiny of European Councils (ECs)**

Legislature	10 <sup>th</sup>	11 <sup>th</sup>	12 <sup>th</sup>	13 <sup>th</sup>	14 <sup>th</sup>	15 <sup>th</sup>
N of European Councils**	22	4	14	3	30	11
<b>Appearances related to European Councils</b>						
<i>Ex ante</i> and <i>ex post</i>	15	1	3	0	3	0
Only <i>ex ante</i>	1	0	6	0	1	0
Only <i>ex post</i>	3	0	1	2	14	9
Neither	3	3	4	1	12	2
<b>Appearing Government official</b>						
President (plenary)***	17	1	3 (for 5 ECs) 2 <i>ex ante</i>	1 <i>ex post</i> (for 2 ECs)	10 <i>ex post</i> (for 17 ECs)	5 <i>ex post</i> (for 9 ECs)
Foreign Affairs Min. (JCEU)	1	0	5 (3 non-EC) <i>Ex ante</i>	0	4 (4 non-EC) <i>Ex ante</i>	1 (1 non-EC)
EU Secretary of State (JCEU)	15	1	9 (2 non-EC) <i>Ex ante</i>	0	7 (3 non-EC) <i>Ex ante</i>	3 <i>ex post</i>

Source: own elaboration, data from different sources\*

\*Sources: for 10<sup>th</sup>-11<sup>th</sup> legislatures, Bar Cendón (2019). For 12<sup>th</sup>-15<sup>th</sup> legislatures: diary sessions.

\*\*Counting ordinary and extraordinary/special council meetings. Not counting informal meetings, extraordinary sessions without the UK simultaneous to ordinary sessions, euro summits or tripartite social summits

\*\*\*Note that some of the appearances by the President address more than one European Council meeting (indicated in parenthesis)

We can observe that during the 10<sup>th</sup> legislature, the Government always appeared in the JCEU *ex ante* except in three justified cases<sup>15</sup>, mostly by the Secretary of State for the EU, with some occasional appearances of the Minister for Foreign Affairs. Also, the Prime Minister appeared *ex post* on all but one occasion (because Parliament was dissolved short after the European Council)<sup>16</sup>. In the following two legislatures, which were very politically unstable, appearances with regards European Councils were much more irregular – even in moments which were key for Spain, as the negotiation of the Brexit

<sup>15</sup> European Council of 1-2 March 2012; 26-27 June 2015; and 17-18 December 2015. Ibid., 78

<sup>16</sup> European Council of 15 October 2015, Ibid., 78–79.

clauses related to Gibraltar. During the 14<sup>th</sup> legislature, the President appeared after about half of the European Councils (albeit combining accountability on several meetings in single appearances). This can be explained because there has been an elevated number of special or extraordinary European Councils due to the Covid-19 crisis, which have made the scrutiny of the CG more difficult and irregular. What does not seem to have a proper explanation is the lack of appearances *ex ante*, which have worsened since previous legislatures. In the current 15<sup>th</sup> legislature, all ordinary European Councils have been addressed *ex post* by the President before the plenary (although two special ECs have *not* been addressed), but no *ex ante* check has been carried out in the CJEU by the Secretary of State – despite the committee officially demanding his appearance on several occasions. The three times he has appeared, he has done so *after* the European Councils, unlike what is stipulated in article 8 of Law 8/1994.

The only times the President has appeared *ex ante* a European Council were in the 12<sup>th</sup> legislature, for the 28-29 June 2018 and 13-14 December 2018 meetings, appearing the day before the European Council was celebrated. On average, *ex ante* appearances in the JCEU have also been celebrated one or two days before the meeting. This regular appearance of the President after and of the Secretary of State for the EU before European Councils – the former before the plenary and the latter before the JCEU – has however not been translated into ministerial Council meetings – at all. In the JCEU, no official hearings have been celebrated during the 14<sup>th</sup> and 15<sup>th</sup> legislatures for the purpose of Council meetings.

With regards sectoral committees, they rarely use their capacity to demand appearances. A much deeper analysis would be needed to examine this dimension. However, it is worth mentioning that during the 14<sup>th</sup> legislature the Minister for Agriculture, Food and Fisheries, demanded so by the opposition, has appeared twice after Council meetings dealing with fisheries and the CAP, and a third time to inform on general EU policy<sup>17</sup>. The Minister for Foreign Affairs appeared before the Committee of Foreign Affairs once to explain the developments in the Council regarding the Russian invasion of

---

<sup>17</sup> JCEU Sessions of 9 March 2022, 24 September 2020 and 15 February 2023, respectively.

Ukraine<sup>18</sup>. However, other sectoral committees show virtually no Council-related demands for hearings, and in some others, as the Committee for Ecological Transition, the opposition has made such demand, but the Government has not responded<sup>19</sup>.

In essence, empirical evidence seems to confirm that Council meetings remain largely untouched within the CG, both in the JCEU and the sectoral committees, with the very few *ex post* appearances of Ministers being completely irregular. Despite this, hearings still are the most relevant scrutiny tool used by the JCEU with regards EU affairs, since questions are underused and non-legislative motions voted down by majority parties.

### 3. *Deliberation*

The third essential role of NPs in EU affairs revolves around providing a forum for deliberation, the representation of different ideas, the transmission of the public will, and the provision of information to voters. Because EU matters have become increasingly politicized, NPs have demonstrated growing interest in their role as communicators (COSAC, 2016b, p. 26, 2017b, p. 28), and have made “*remarkably strong*” efforts especially after the euro crisis (Auel & Neuhold, 2018, p. 22). Initiatives at the EU level have also helped, as the deployment of the European Week celebrated simultaneously in all NPs, when MPs can debate EU affairs directly with Commissioners and MEPs.

This role is difficult to assess, but there are several indicators to give an idea of its intensity. For example, attention and publicity given to EU affairs in the plenary. Although with great disparity among countries, COSAC reports show an increasing politicization of EU matters (European open strategic autonomy, EU energy policies, the EU response to the Russian invasion of Ukraine, or the EU rule of law). As stated by Wendler, “*there are now a considerable number of plenary debates of NPs about the issue of European integration with significant disagreement between involved speakers*” (Wendler, 2014, p. 26). The number of times the EAC meets and how publicly they do so is also an important factor, as is the involvement of MEPs

---

<sup>18</sup> Session of 25 January 2022.

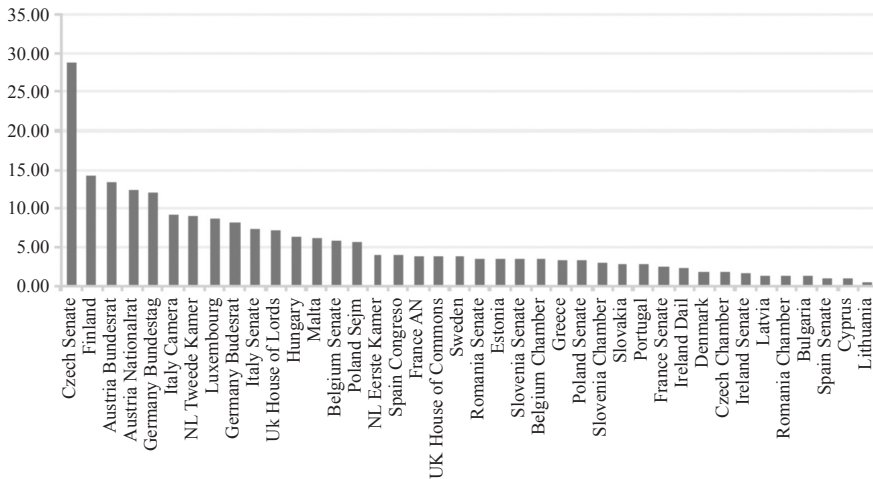
<sup>19</sup> The opposition demanded the appearance of the Minister for Ecological Transition after the Council of Energy Ministers of 28 February 2022 and 26 of October 2021.

in debates at the NP. About half of the NPs organize regular meetings with the MEPs from their country, either systematically inviting them to the EAC or by organizing regular meetings (COSAC, 2022, p. 18).

Finally, there are other proactive parliamentary initiatives which promote awareness-raising about EU matters (e.g. the parliamentary website, publications, events). For example, the Danish Folketing's EU Information Centre provides an EU agenda with important meetings at the national and EU level and provides information on the EU in general. It even includes a live chat with parliamentary staff. Other NPs have dedicated units for the promotion or study of EU affairs, as the Bundestag's 'Topical EU Term' publication or the Polish Sejm's EU Documentation and Information Centre (Auel & Neuhold, 2018).

In the Cortes Generales, historically, most of the debate on the EU-related parliamentary role has centred around the need for "*an increased participation and representation of the regions in the definition of the Spanish negotiating positions at the EU level*" (Basabe Lloréns & González Escudero, 2001, p. 217). It was not until the euro crisis when the deliberative aspect of the CG was reinforced, with the opposition openly criticising EU economic policy and Euro summits, and the public becoming more interested (Kölling & Molina, 2015, p. 350). However, plenary time dedicated to EU affairs has been one of the lowest across NPs in the case of the Senate (37<sup>th</sup>/40 position), and about average in the case of the Congress (17<sup>th</sup>/40), as seen in Figure 9.

This is partly explained because, despite the possibility provided by Law 8/1994 for the JCEU to demand a debate on ROs, PNLs, etc. in the plenary, this has never been carried out. Most of the debate occurs in the JCEU, which, as with the rest of NPs, has a much weaker communicative effect than plenaries. On the positive side, the appearances of the President after European Councils are salient and politically intense, fostering debate on EU affairs (Basabe Lloréns & González Escudero, 2001, p. 210). In essence, however, the marginalization of EWM matters and other scrutiny debates in the JCEU negatively affects the deliberative and communicative role of the CG. Further analysis of the content of PNLs, questions and interpellations in the plenary related to the EU should be carried out. No special initiatives with regards EU affairs have been set up in the plenary, as, for example, the Tweede Kamer's annual debate on the 'State of the EU'.

**Figure 9. Percentage of plenary time dedicated to EU affairs in NPs (2010-2012)**

Source: Auel & Neuhold, 2018, p. 23.

As for the parliamentary websites of the Congress of Deputies and Senate, EU affairs are treated mostly as any other policy area, albeit with full transparency. A special section in the Congress website<sup>20</sup> is dedicated to subsidiarity and its legal basis, with statistics on ROs compiled and links to the reports provided. Another page provides links to legislative and non-legislative EU documents (as the Annual Work Programme) and EU institutions and research centres. Furthermore, details on interparliamentary cooperation are also provided (with short explanations of each forum and a link to past agendas). However, all this information is distributed chaotically throughout the different sections of the already cluttered website, making direct access to EU information very difficult. On the other hand, the Senate website<sup>21</sup> contains explanations on the different interparliamentary conferences. More hidden are links to the EU's main institutions and to the Commission and EP's reports regarding relations with NPs. Certainly, both Chambers have much room for improvement with regards the communication of EU affairs through their websites, especially considering the example of other NPs.

<sup>20</sup> <https://www.congreso.es/es/home>

<sup>21</sup> <https://www.senado.es/web/index.html>

#### 4. *Expertise*

The fourth role of NPs in EU affairs regards the production and diffusion of high-quality, specialized and high-level expertise for which they are in a privileged position, through European policy projects, comparative law analyses, or thematic reports. In fact, this role can represent an opportunity to produce alternative views and positions on EU affairs to those of the Union institutions or the Governments (Hefftlter *et al.*, 2015, p. 33), and can exert some political influence on Governments, EU institutions and other NPs if they are strategically and timely distributed. Other ways to build the expertise role include investing and training MPs and parliamentary staff on EU affairs; involving with think-tanks and celebrating conferences on EU matters, or participating in academic journals, among others, but we will focus on the reporting activities of NPs.

Parliamentary reports are an important task carried out by NPs with regards to all policy areas. On EU matters specifically, they are found to be another tool to exert influence on the Government's actions in Brussels and to generally enrich the academic background of the role of NPs. For example, since the Assemblée Nationale has found that its resolutions and motions on EU affairs have little impact and political interest, the Chamber has found *rappports d'information* to be an effective way of influencing EU affairs (Auel & Benz, 2005, p. 2) and making indirect demands to the Government.

In the case of the CG, it has had a surprising EU-related reporting inactivity since the 9<sup>th</sup> legislature, with no subcommittees or rapporteurships being created for reporting purposes until the 14<sup>th</sup> legislature, when three reports have been produced. If the positive trend of the last legislature is not continued, we could conclude that this would be the most unused role of all, considering the formal powers held by the committees in this regard. In essence, the CG can appoint reporting bodies for the follow-up and monitoring of specific EU-related matters, which can produce a final non-legally binding report which is presented to the Chambers and the Government. Figure 10 shows all the rapporteurships created within the JCEU, with relatively intense activity in the 2000s, in matters as Brexit, the EMU, enlargements or the 1996/1997 Convention.

The impact of these reports is contested: early reports, as those of 1990, “*added only very limited value to the Government’s EU policy... mainly dealt with behind closed doors*” (Kölling & Molina, 2015, p. 354), while the rapporteurship on the EWM (2008-2009) was practical and presented an adaptation to Law 8/1994. Furthermore, the rapporteurship on Brexit essentially became “*another legal element on the control of Government with regards Brexit*” (Bar Cendón, 2019, p. 72). Some other rapporteurships did not carry out many hearings and met mostly for organizational matters. After a four-legislature long paralysis, reporting was resumed with three different reports, which included hearings with national and European authorities, meetings with other NPs, and visits to other MSs<sup>22</sup>.

**Figure 10. Reporting activities by the Cortes Generales**

Leg.	Dates	Topic	N. JCEU sessions	N. meetings	Hearings celebrated	Report
14 <sup>th</sup>	June 2022 – June 2023	Preparation of the Spanish Presidency of the Council	4	6	10	Yes
	October 2020 – December 2022	Conference on the Future of Europe	12	11	13	Yes
	(November 2016) – June 2020 – December 2021	Consequences of Brexit on Spain	(9) + 6	(13) + 15	(24) + 40	Yes
9 <sup>th</sup>	September 2010 – October 2011	Study of the specificities of Ceuta and Melilla	5	2	6	Yes
	February 2010 – June 2011	Own resources system, cohesion funds and CAP	11	2	13	Yes
	September 2009 – April 2010	EU ultra-peripheral regions	2	4	8	Yes
	October 2008 – April 2009	Application in Spain of the Lisbon Strategy	9	3	22	Yes
	June 2008 – March 2009	Effects of the Lisbon Treaty on the CG				No*

<sup>22</sup> Comisión Mixta para la Unión Europea, ‘Informe de La Ponencia Para Participar En La Preparación de La Presidencia Española Del Consejo de La Unión Europea Durante El Segundo Semestre de 2023’.

Leg.	Dates	Topic	N. JCEU sessions	N. meetings	Hearings celebrated	Report
7 <sup>th</sup>	April 2001 – December 2003	Monitoring of the 2004 IGC	15		9	Yes
6 <sup>th</sup>	March 1998 – November 1999	Study of EU enlargement and Agenda 2000	9		7	Yes
5 <sup>th</sup>	February 1994 – December 1995	Enlargement and institutional reform	14		9	Yes
4 <sup>th</sup>	June 1990 – expired	Treaty of Accession and SEA	**			Yes
	June 1990 – May 1991	Economic and Monetary Union	21		20	Yes
	June 1990 – December 1991	Political Union	**			Yes

\*A proposal for a modification of Law 8/1994 was presented.

\*\*Information not provided in the reports. Some hearings and meetings were celebrated jointly with the other rapporteurships.

Source: own elaboration

An introductory analysis of the CG’s reporting activity allows us to conclude that, again, it has followed the consensual logic of EU politics in the CG, and the functioning through “*tight networks of personal links among a small group of officials and politicians*”, with reports concluding ‘strikingly similar’ positions as those of the Government (Closa & Heywood, 2004, p. 77). In fact, most personalities invited have been Spanish, either academics, former Ministers, MEPs or high-level EU authorities, and we can observe some duplicity where some appear repeatedly<sup>23</sup>. Moreover, rapporteurships have had a focus on the obtention of information rather than control of the Government (hearings with Ministers have not been very common) – with the exception of the mandating report for the 1996 Convention.

Even if further studies need to be carried out on the impact of the reports, it is clear that they have contributed to the intensification

<sup>23</sup> For example, Professor Mangas Martín has appeared before the Rapporteurship on Brexit and that of the Future of Europe. Elorza Zuribia, the Foreign Affairs representative of the Basque Country also appeared before the Future of Europe and Spanish Presidency rapporteurship. Areilza Carvajal, of the Aspen Institute, appeared before the Brexit and Future of Europe rapporteurships.

of JCEU activities: from visits to Hungary and Czechia and the hearing of six ambassadors from the East in the enlargement report; to the presentation of a legislative proposal for the modification of Law 8/1994; the establishment of a Convention mandate; or the proposal of many different reforms throughout all the reports, these have the ability to present the CG with a diverse array of tools to enhance its EU-related role. It is yet to be seen whether the JCEU will keep up its re-launching of reporting activity after years being paralyzed.

### 5. *Networking*

The final role which NPs perform refers to them being active political actors which formally and informally interact, involve and build a network of contacts with EU institutions and other NPs. Because of the nature of this role, we will find it directly at the EU and not at the national level. However, this is not to say that NPs do not build a network of EU-related agents at the national level, as the network conformed between MPs and MEPs: over 70% of MEPs are in contact with their home MPs at least once a month and approximately 30% communicate on a weekly basis (Finke & Herbel, 2015, p. 8). The main tools for the exercise of this role are political dialogue with the Commission and Commission visits to NPs, and through the diverse forms of interparliamentary cooperation. Both elements intensified after Lisbon, and are important to communicate parliamentary positions, exert individual and collective legislative influence, and set the political agenda early during the EU policy cycle (Auel *et al.*, 2015).

The system put in place by the Barroso presidency gives NPs the opportunity to directly engage with the Commission. The motive was to create a system “*under which Parliaments could invite the Commission to develop legislative proposals which they believe to be necessary, or to review and adapt existing proposals for specific stated reasons*” (COSAC, 2013). Thus, this system constitutes a ‘pre-legislative scrutiny’ through which to “*feed views into... EU proposals*” (COSAC, 2012). Even if most opinions usually relate to specific drafts, many others are sent in the NP’s own initiative and make suggestions for institutional and legal change. NPs also establish networks with the European Parliament and other NPs through the diverse mechanisms of IPC and direct close bilateral contacts, both of

which have seen great dynamism in the last years due to the need for collaboration for the effective action within the EWM. The array of forums of IPC has intensified during the last years, with multiple institutional arrangements now functioning systematically and regulated through their own Guidelines<sup>24</sup>. Because they lack formal powers of control, they usually focus on EU monitoring, debating and sharing expertise and good practice (Winzen, 2022, p. 999). They have been demonstrated, however, to “*strengthen their oversight capacity in their respective spheres of action*” (Tacea & Trauner, 2023, p. 521). Figure 11 shows a summary of the main forms of IPC.

**Figure 11. Interparliamentary cooperation forums and networks**

	<b>First meeting / establishment</b>	<b>Legal basis</b>	<b>Aim</b>
<b>COSAC</b>	1989. Biannual meetings	Art. 10 Protocol No. 1	Submit contributions, debate and exchange information
<b>Conference of Speakers of EU Parliaments (EUSC)</b>	1963. 2000 (current). Annual meetings	Stockholm Guidelines	Adopt conclusions, coordinate IPC
<b>Conference of Secretaries-General of EU Parliaments</b>	Annual meetings	Stockholm Guidelines	Debate, prepare EUSC
<b>Conference for CFSP/ CSDP</b>	September 2012. Biannual meetings	EUSC decision.	Debate and exchange information
<b>Conference for Stability, Economic Coordination and Governance</b>	October 2013. Biannual meetings	Art. 13 SCG Treaty	Debate and exchange information
<b>Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol</b>	October 2017. Biannual meetings	Art. 12 TEU, Art. 88 TFEU, R2016/794	Monitor Europol activities
<b>Other informal meetings</b>	- Anytime	Arts. 9 and 10 Protocol No. 1	Debate and scrutiny of legislative drafts
<b>IPEX</b>	2006. Online. Annual meetings	EUSC decision.	Share documents
<b>ECPRD</b>	1977. Online. Annual meetings	EUSC decision.	Raise inquiries, share knowledge and practice
<b>Representatives in Brussels</b>	1991. Weekly meetings	-	Coordinate with NPs, inform NPs, share knowledge

Source: own elaboration.

<sup>24</sup> Conference of Speakers of the European Union Parliaments, ‘Guidelines for Inter-Parliamentary Cooperation in the EU’ (2020).

In this case, the CG have recently steadily reinforced their ‘networking’ role with EU institutions and other NPs. Despite the capacity of the JCEU to establish independent and regular relations with the EP, direct contact was “scarce” (Basabe Lloréns & González Escudero, 2001, p. 211) during the 2000s. Moreover, the office of the representative in Brussels only set in 2010 – the second last Parliament only after Malta to do so. However, participation in IPC has increased since the 2010s after the introduction of the European Semester and the 2009 Spanish Council Presidency. Scholars have noted an increase in the number of delegations sent to the meetings, currently attending to the practical totality of them, and an increase in COSAC attendance since 1998s (Basabe Lloréns & González Escudero, 2001, p. 219), including participation in pilot projects on subsidiarity and scrutiny.

Moreover, certain organization and expertise has been accumulated thanks to the same specific MPs going to these conferences (Sánchez-Abarca Gornals, 2018, p. 589). More recently, the 2023 Spanish Presidency of the Council has heavily increased the networking role of the CG, hosting COSAC meetings, the joint parliamentary conferences contemplated previously, or the Global Conference to Commemorate the International Day of Parliamentarism. A deeper quantitative study must be carried out in order to determine the factual evolution of participation within IPC. With regards opinions forwarded to the EP in accordance with the Protocols, the CG is among the most active ones, with 27 sent in 2023 – the 5<sup>th</sup> NP after the Portuguese Assembleia, the Czech Chambers and the German Bundesrat (European Parliament, 2024, p. 102).

**Figure 12. Networking activity of the Cortes Generales with the Commission**

Year	N of opinions (of which find breaches of subsidiarity)	Relative position to other NPs	N of visits
2023	24 (0)	9/37	8
2022	46 (0)	2/37	11
2021	57 (0)	1/37	4
2020	28 (0)	2/37	4
2019	8 (0)	7/39	8
2018	53 (1)	3/39	7

Year	N of opinions (of which find breaches of subsidiarity)	Relative position to other NPs	N of visits
2017	38 (2)	7/41	20
2016	13 (0)	14/41	-
2015	11 (1)	9/39	-
2014	45 (1)	3/39	-
2013	17 (5)	10/39	-
2012	7 (2)	17/40	-
2011	2 (2)	26/40	-
2010	4 (0)	17/40	-

Source: own elaboration, data from European Commission Annual Reports.

As for the Commission, the CG has become an active player in political dialogue, and Commissioner visits are becoming more common. As seen in Figure 12, from a very limited participation in the last decade, participation has now skyrocketed to the point where the CG has been the second or first most active Parliament/Chamber in 2022, 2021 and 2020. In fact, the JCEU seems to have focused on political dialogue rather than the submission of ROs. Again, the impact of this is difficult to measure, and the CG still values personal, intra-party and informal connections to lobby in European networks (Kölling & Molina, 2015, p. 359). However, it seems to be increasingly participating in formal mechanisms of networking.

#### IV. CONCLUSIONS

in the context of a debated democratic deficit in the EU, a huge gap exists around the democratic control by National Parliaments with regards EU matters – even if NPs are ideally positioned to address this deficit. In this line, it is essential to understand which roles NPs can perform in EU affairs: influencing legislation, scrutinizing the executives, deliberating EU affairs, building high-level expertise, and constructing EU networks; and through which tools and parliamentary mechanisms. Regarded as one of the weakest Parliaments in its EU role, the CG has in fact been marked by a lack of formal prerogatives to influence EU legislation or the Government’s position in the negotiations in the Council. As in other cases, European integration

has changed the balance in the “*constitutional power equilibrium between Parliament and the executive*”, with the Government enjoying a qualified participation in EU matters (Quiñonez, 2016, p. 332). Moreover, the CG has not done much itself in order to surpass its structural weakness (Bar Cendón, 2019, p. 64), underusing the capacity to bring hearings before Council meetings, the power to take debates on subsidiarity to the plenary, the invitation of EU officials to the committee, or the creation of *ad hoc* rapporteurships.

An analysis of each specific role can shed light on how the CG actually involves with EU affairs, identify the main knots and problems, and may serve as a basis for future change. The (1) legislative role at the national level is very weak because the Parliament lacks legal mandating powers and the Government is not obliged to appear *ex ante* Council meetings. Appearances are irregular and legislative influence is mainly carried out through informal, personal and intra-party links. The transposition of directives is increasingly carried out by Royal Decree Laws, and also tends to be concentrated in few legal texts, reducing the capacity of influence of the CG. At the EU level, the CG have become very active within the EWM. However, very little time is dedicated to ROs (about four minutes each), and they seem to be concentrated on few sessions where many are approved (up to 15 per session).

As for (2) scrutiny, parliamentary majorities have tended to block monitoring activities, and the CG underuses some tools as the possibility to demand *ex ante* Council appearances. However, hearings with Government and Commission officials have intensified, and the 15<sup>th</sup> legislature has seen a reactivation of mechanisms as questions and PNLs thanks to the opposition having better voting margins. The appearance of the President in the plenary after European Councils has been institutionalized for decades, although the appearance of the Secretary State for EU affairs *ex ante* European Councils seems to be more irregular. However, these debates are dominated by party politics, with little opposition from the majority parties to the Government, and are used for “*forging consensus among the main political parties on the government’s policy on the EU*” rather than controlling the Government (Kölling & Molina, 2015, p. 352). More studies must

be carried out with regards scrutiny activities in sectoral committees and the plenary.

The (3) deliberative role of the CG has been strengthened thanks to the increasing politization of EU affairs. However, there are no institutional and parliamentary initiatives with the objective of promoting EU affairs (as an annual EU debate), and the parliamentary websites have much room for improvement. The CG has also not taken advantage of possibilities like holding plenary debates on subsidiarity or non-legislative EU documents. More research needs to be carried out on the actual time dedicated to EU affairs and its communicative effect. The (4) expertise role has been one of the most unused parliamentary powers between the 9<sup>th</sup> and 14<sup>th</sup> legislatures, despite the CG's formal powers in that regard. 3 rapporteurships have been established in the 14<sup>th</sup> legislature, but it is yet to be seen if this practice will continue in the current and future legislatures. Finally, the CG have considerably intensified their (5) networking role, being one of the most active chambers in political dialogue with the Commission for three successive years, and increasing their participation on IPC networks. More quantitative research is needed with regards the latter, and the actual impact of such intensification.

Despite improvement, scholars agree that the increasing role of the CG has more to do to European integration (increase in policy areas, intensification of networking at the EU level, and so on) rather than a consequence of active steps by the Spanish Government or the Parliament (Basabe Lloréns & González Escudero, 2001, p. 219). As Kölling and Molina write, recent improvements are not the result of “*particular demands by Parliament, but mainly of progressive steps in the integration process*” (Kölling & Molina, 2015, p. 363). In the current legislature, there is a reactivation in opposition-led initiatives (PNLs, questions, etc.), but not so much from Government-dependent initiatives (appearances). It will be interesting to see if this dynamic consolidates throughout the legislatures or whether there will be a halt once a government has ampler majorities in Parliament.

Other Parliaments seem to have found some of the necessary tools to compensate their institutional weakness. Intensification of scrutiny activities, interparliamentary cooperation or direct dialogue with the Commission can be articulated to compensate for the lack

of formal powers (Neuhold & Strelkov, 2012, p. 11). In other words, the lack of ‘legislative’ powers as mandating does not preclude the Parliament of executing the equally important roles of scrutinising, deliberating, producing expertise and networking. Unlocking the full potential of the Cortes Generales will require not only further legal reforms but also a cultural shift towards more assertive and systematic use of existing powers, greater transparency, and a stronger commitment to public deliberation and expertise.

## BIBLIOGRAPHY

- ARES CASTRO-CONDE, C. (2022). Assessing the EU’s subsidiarity mechanism. *USC Technical Report*. [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/247378/Study\\_Assessing%20the%20EUs%20Subsidiarity%20Mechanism%20Final.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/247378/Study_Assessing%20the%20EUs%20Subsidiarity%20Mechanism%20Final.pdf)
- AUEL, K., & BENZ, A. (2005). The Politics of Adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems. *The Journal of Legislative Studies*, 11, 372–393. <https://doi.org/10.1080/13572330500273570>
- AUEL, K., & NEUHOLD, C. (2017). Multi-arena players in the making? Conceptualizing the role of national parliaments since the Lisbon Treaty. *Journal of European Public Policy*, 24(10), 1547–1561. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1228694>
- (2018). ‘Europeanisation’ of National Parliaments in European Union Member States: Experiences and Best Practices. *Institute of Advanced Studies*.
- AUEL, K., ROZENBERG, O., & TACEA, A. (2015). Fighting back? And, if so, how? Measuring parliamentary strength and activity in EU affairs. In C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, & J. SMITH (Eds.), *The Palgrave handbook of national parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan.
- BAR CENDÓN, A. (2019). Las Cortes, el Gobierno y el Brexit: El papel de las Cortes Generales ante la salida del Reino Unido de la Unión Europea. *Revista de las Cortes Generales*, 61–116. <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/106/1398>
- BARRETT, G. (2018). *The evolving role of national parliaments in the European Union: Ireland as a case study*. Manchester University Press. <https://doi.org/10.7765/9781526122568>
- BASABE LLORÉNS, F., & GONZÁLEZ ESCUDERO, M. T. (2001). The Parliament of Spain: Slowly Moving onto the European Direction? In A. MAURER

- & W. WESSELS (Eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?* (p. 521). Nomos Verlag. <https://aei.pitt.edu/1476/>
- BERGMAN, T. (2000). The European Union as the next step of delegation and accountability. *European Journal of Political Research*, 37(3), 415–429. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00520>
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (n.d.). *BOE.es*. Retrieved 1 September 2024, from <https://boe.es/buscar/>
- BUZOGÁNY, A. (2013). Learning from the Best? Interparliamentary Networks and the Parliamentary Scrutiny of EU Decision-Making. In B. CRUM & J. E. FOSSUM, *Practices of interparliamentary coordination in international politics: The European Union and beyond*. Colchester, UK : ECPR Press. <http://archive.org/details/practicesofinter0000unse>
- CLOSA, C., & HEYWOOD, P. M. (2004). *Spain and the European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, NY : Palgrave Macmillan. <http://archive.org/details/spaineuropeanuni0000clos>
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2024). *Principio de Subsidiariedad XIV Legislatura*. <https://www.congreso.es/es/cem/cmueinframitxivleg#2022>
- (2025). *Histórico–Control del principio de subsidiariedad*. <https://www.congreso.es/es/cem/historicocmue>
- COSAC (2007). *8th Bi-annual report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*. <https://ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac/event/082dbcc568350fd-f016837bbe23b0357>
- (2012). *17th Bi-annual report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac/event/082dbc-c566f09f510166f412956504d4>
- (2013). *19th Bi-annual report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac/event/082dbc-c566e652820166e9b41199041f>
- (2016a). *25th Bi-annual report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac/event/082dbc-c5661d43a701662153fb5d03c2>
- (2016b). *26th Bi-annual report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac/event/082dbc-c5661d43a701662109e0e80351>

- (2017a). *27th Bi-annual report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac/event/082dbcc56612f6d-90166162990be03e4>
  - (2017b). *28th Bi-annual report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*. <https://www.parleu2017.ee/sites/default/files/2017-11/4.%2028th%20BA%20Report%20COSAC%20Plenary%20EN.PDF>
  - (2022). *37th Bi-annual report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*. <https://www.parlue2022.fr/content/download/10398/file/37th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC.pdf?inLanguage=eng-GB>
- CRUM, B., & FOSSUM, J. E. (2013). *Practices of interparliamentary coordination in international politics: The European Union and beyond*. Colchester, UK : ECPR Press. <http://archive.org/details/practicesofinter0000unse>
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. (2012). La participació del parlaments nacionals i regionals en l'aplicació del principi de subsidiarietat. In *Parlament de Catalunya, La dimensió regional del principi de subsidiarietat i la seva aplicació pràctica a Catalunya*. <https://www.parlament.cat/document/cataleg/48161.pdf>
- (2018). La Comisión Mixta para la UE como cauce fundamental de participación de las Cortes Generales en los asuntos europeos. *Revista de las Cortes Generales*, 593–612. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/74>
- EIZAGUIRRE MASSÉ, M. J. (2023). Aspectos documentales del control de subsidiariedad en España. La Comisión Mixta para la Unión Europea. *Revista de las Cortes Generales*, 395-437. <https://doi.org/10.33426/rcg/2023/116/1782>
- EUROPEAN PARLIAMENT (2024). *Annual Report 2023. Relations between the European Parliament and the EU national Parliaments*. [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/287875/L030989\\_PAN\\_PART-NatParl%20Annual%20Report%202023\\_EN\\_DIGITAL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/287875/L030989_PAN_PART-NatParl%20Annual%20Report%202023_EN_DIGITAL.pdf)
- EUROPEAN PARLIAMENT OFFICE IN SPAIN (2024, June 19). *El 53% de las leyes aprobadas en España entre 2019 y 2024 deriva de directrices y decisiones europeas*. Parlamento Europeo. <https://madrid.europarl.europa.eu/home/pagecontent/grid/main/news/es news european-laws-in-spain.html>
- EUROPEAN UNION COMMITTEE OF THE HOUSE OF LORDS (2014). *The Role of National Parliaments in the EU* (No. HL Paper 151; 9th Report of Session 2013–14). House of Lords. <https://publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/lducom/151/15102.htm>

- FEATHERSTONE, K. (2003). Introduction: In the Name of 'Europe'. In K. FEATHERSTONE & C. M. RADAELLI (Eds.), *The Politics of Europeanization* (p. 0). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199252092.003.0001>
- FERRER MARTÍN DE VIDALES, C. (2008). Los parlamentos nacionales en la UE tras el Tratado de Lisboa. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol. 8 No. 16*.
- FINKE, D., & HERBEL, A. (2015). Beyond rules and resources: Parliamentary scrutiny of EU policy proposals. *European Union Politics, 16*(4), 490–513. <https://doi.org/10.1177/14651165155584202>
- GUIDELINES FOR INTER-PARLIAMENTARY COOPERATION IN THE EU (2020). <https://ipexl.secure.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a878e849dc0178e931d3c70081>
- HAMERLY, I. (2007). *The timing of EU membership and its effect on national legislative oversight of European affairs*. [https://www.academia.edu/1528517/The\\_timing\\_of\\_EU\\_membership\\_and\\_its\\_effect\\_on\\_national\\_legislative\\_oversight\\_of\\_European\\_affairs](https://www.academia.edu/1528517/The_timing_of_EU_membership_and_its_effect_on_national_legislative_oversight_of_European_affairs)
- HEFTLER, C., NEUHOLD, C., ROZENBERG, O., & SMITH, J. (Eds.). (2015). *The Palgrave handbook of national parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan.
- INFORME DE LA PONENCIA PARA PARTICIPAR EN LA PREPARACIÓN DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA DURANTE EL SEGUNDO SEMESTRE DE 2023., 154/000013, Serie A. Núm 317 Boletín Oficial de las Cortes Generales 18 (2023). [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CORT/BOCG/A/BOCG-14-CG-A-317.PDF#page=18](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CORT/BOCG/A/BOCG-14-CG-A-317.PDF#page=18)
- KACZYŃSKI, P. M. (2011). Paper Tigers or Sleeping Beauties? National Parliaments in the Post-Lisbon European Political System. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1756817>
- KARLAS, J. (2012). National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement. *West European Politics, 35*(5), 1095–1113. <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.706412>
- KIIVER, P. (2006). *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-building*. Kluwer Law International B.V.
- KÖLLING, M., & MOLINA, I. (2015). The Spanish National Parliament and the European Union: Slow adaptation to new responsibilities in times of crisis. In C. HEFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, & J. SMITH (Eds.), *The Palgrave handbook of national parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan.
- LEY 2/1997, DE 13 DE MARZO, Por La Que Se Regula La Conferencia Para Asuntos Relacionados Con Las Comunidades Europeas,

- «BOE» núm. 64, 15/03/1997. (1997). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-5630>
- LEY 8/1994, DE 19 DE MAYO, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, BOE-A-1994-11418 § Boletín Oficial del Estado núm. 120 (1994). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-11418>
- LLORENTE, R. G., & MOLINA, I. (2023). La política europea de España: Elaboración y prioridades. *Elcano Policy Paper*. <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/la-politica-europea-de-espana-elaboracion-y-prioridades/>
- MAURER, A., & WESSELS, W. (2001). *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?* (A. MAURER & W. WESSELS, Eds.; p. 521). Nomos Verlag. <https://aei.pitt.edu/1476/>
- MIKLIN, E. (2015). The Austrian Parliament and EU affairs: Gradually living up to its legal potential. In C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, & J. SMITH (Eds.), *The Palgrave handbook of national parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan.
- NEUHOLD, C., & STRELKOV, A. (2012). *New opportunity structures for the 'unusual suspects'? Implications of the Early Warning System for the role of national parliaments within the EU system of governance*. <https://www.semanticscholar.org/paper/New-opportunity-structures-for-the-%22unusual-of-the-Neuhold-Strelkov/067fb72b2153fbe61cd48c000b488e69703a0b8e>
- PASSOS, R. (2008). Recent developments concerning the role of national parliaments in the EU. *ERA Forum*, 9(1), 25–40. <https://doi.org/10.1007/s12027-008-0047-6>
- PIEDRAFITA, S. (2014). The Spanish Parliament and EU Affairs in the Post Lisbon Treaty Era: All Change? *The Journal of Legislative Studies*, 20(4), 451–472. <https://doi.org/10.1080/13572334.2014.919711>
- QUIÑONEZ, A. S. (2016). Los nuevos desafíos en las relaciones entre las Cortes Generales y la Unión Europea. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 66(265), Article 265. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2016.265.59508>
- RAUNIO, T. (2005). Holding governments accountable in European affairs: Explaining cross-national variation\*. *The Journal of Legislative Studies*, 11(3–4), 319–342. <https://doi.org/10.1080/13572330500348307>
- (2009). National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research. *The Journal of Legislative Studies*, 15(4), 317–334. <https://doi.org/10.1080/13572330903302430>

- RAUNIO, T., & HIX, S. (2000). Backbenchers learn to fight back: European integration and parliamentary government. *West European Politics*, 23(4), 142–168. <https://doi.org/10.1080/01402380008425404>
- RAUNIO, T., & WIBERG, M. (2008). Too little, too late? Comparing the engagement of nordic parliaments in European Union matters. In *National parliaments and the European Union: The constitutional challenge for the Oireachtas and other member state legislatures* (pp. 379–391). <https://researchportal.tuni.fi/en/publications/too-little-too-late-comparing-the-engagement-of-nordic-parliament>
- RESOLUCIÓN DE 10 DE MARZO DE 1995, de La Secretaría de Estado Para Las Administraciones Territoriales, Por La Que Se Dispone La Publicación Del Acuerdo de La Conferencia Para Asuntos Relacionados Con Las Comunidades Europeas Sobre La Participación Interna de Las Comunidades Autónomas En Los Asuntos Comunitarios Europeos a Través de Las Conferencias Sectoriales, Pub. L. No. Resolución, BOE-A-1995-7152 9037 (1995). [https://www.boe.es/eli/es/res/1995/03/10/\(2\)](https://www.boe.es/eli/es/res/1995/03/10/(2))
- RESOLUCIÓN DE LAS MESAS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO, DE 21 DE SEPTIEMBRE DE 1995, Sobre Desarrollo de La Ley 8/1994, de 19 de Mayo, Por La Que Se Regula La Comisión Mixta Para La Unión Europea. (Modificada Por Resolución de Las Mesas Del Congreso de Los Diputados y Del Senado, de 27 de Mayo de 2010) (2010). <https://www.congreso.es/es/web/guest/cem/rescys21091995>
- SAALFELD, T. (2005). Deliberate delegation or abdication? Government backbenchers, ministers and European Union legislation. *The Journal of Legislative Studies*, 11(3–4), 343–371. <https://doi.org/10.1080/13572330500273547>
- SÁNCHEZ-ABARCA GORNALS, C. (2018). Parlamentos nacionales y Unión Europea. El papel de las Cortes Generales en la cooperación interparlamentaria europea. *Revista de las Cortes Generales*, 573-592. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/73>
- SPRUNGK, C. (2010). Ever more or ever better scrutiny? Analysing the conditions of effective national parliamentary involvement in EU affairs. *European Integration Online Papers (EIoP)*, Vol. 14(2010–002). <https://doi.org/10.1695/2010002>
- TACEA, A., & TRAUNER, F. (2023). The European and national parliaments in the area of freedom, security and justice: Does interparliamentary cooperation lead to joint oversight? *The Journal of Legislative Studies*, 29(4), 519–537. <https://doi.org/10.1080/13572334.2021.2015559>
- WEILER, J. H. H. (2000). *The Constitution of Europe: 'do the New Clothes Have an Emperor ?', and Other Essays on European Integration*. Cambridge

University Press. <https://www.cambridge.org/gb/universitypress/subjects/law/european-law/constitution-europe-do-new-clothes-have-emperor-and-other-essays-european-integration>

- WENDLER, F. (2014). Debating Europe in National Parliaments. Justification and political polarization in debates on the EU in Austria, France, Germany and the United Kingdom. *OPAL Online Paper Series*, 17/2014. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-51727-2>
- WINZEN, T. (2012). National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison. *West European Politics*, 35(3), 657–672. <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.665745>
- (2022). The institutional position of national parliaments in the European Union: Developments, explanations, effects. *Journal of European Public Policy*, 29(6), 994–1008. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1898663>



REVISTA DE LAS  
CORTES GENERALES  
III

Recensiones y semblanzas  
Reviews and brief biographies



## OLLERO TASSARA, A. (2024). *ENTRE EL DERECHO Y LA VIDA PÚBLICA*. MADRID: ARANZADI. COLECCIÓN RAICES DEL DERECHO

María Rosa RIPOLLÉS SERRANO  
Letrada de las Cortes Generales  
<https://orcid.org/0000-000-7492-4992>

Esta obra es un libro de vida pero, como el propio autor nos dice, no será su último libro, no lo ha sido, de hecho, sino que en su mente ya se pergeñaba cuando lo escribió el próximo, «Saberse universitario», y otros, muestra evidente de vitalidad intelectual y de la acreditada capacidad de trabajo del autor.

Pues bien, el libro que comentamos está integrado por catorce capítulos y aborda, respectivamente, los años de formación del autor y sus vicisitudes personales, intelectuales, profesionales y públicas, desde aquellos profesores que fueron un hito en su vida como Kaufmann o Cotta, a su maestro académico Nicolás María López Calera; al *leitmotiv* de su formación y profesión académica, su especialidad jurídica y vital: los derechos humanos, el análisis desde la Filosofía del Derecho de la vida y la muerte, el iusnaturalismo, la relación entre Derecho y moral, la libertad religiosa y el laicismo positivo, la Constitución como eje jurídico y símbolo, en su caso, del paso desde la Universidad a la actividad política, o más precisamente parlamentaria, la Academia de Ciencias Morales y Políticas, la magistratura en el Tribunal Constitucional y el secretariado general del Instituto de España: una vida de por sí valiosa como testimonio de un jurista, profesor, parlamentario, académico, magistrado constitucional del último tercio del siglo xx y primero del xxi, a lo que se añade una condición que no se puede ignorar en nuestro autor, porque es esencia misma de su vida y sus vivencias: hablamos de un hombre cristiano, católico militante, lo cual en estos tiempos que corren podría hasta interpretarse como un intromisión casi ilegítima en su intimidad, pero no es el caso,

sino que se infiere del propio libro e ignorarla sería como hablar de Hegel sin mencionar la dialéctica.

En el primer capítulo el autor vuelve a los orígenes: a dos de las ciudades de su Andalucía natal, Sevilla y Granada, al admirado maestro López Calera, a su tesis, –Ortí y Lara 1826-1904–, por la que se intuye menor entusiasmo que por Merleau-Ponty y el nuevo humanismo tratado más extensamente; y, al referirse al mundo universitario traza una comparación que ilustra más que bien el ambiente de aquella (¿aquella?) Universidad, la estructura marcadamente gremial del profesorado universitario; nos habla de la estancia en Alemania, donde no solo se vincularía a la filosofía jurídica de aquel país, puntal entonces en la materia, sino también a catedráticos alemanes de esta disciplina, alguno hispanófilo y me consta que buen amigo. Circunstancia que luego se repetiría con ocasión de la estancia en Italia en *La Sapienza*, con Sergio Cotta y sus discípulos, especialmente D'Agostino.

Pero no espere el lector un libro de anécdotas, recuerdos y olvidos, parafraseando a un conocido autor y colega, pues ya el capítulo 2 más propiamente filosófico, se adentra de lleno en diferentes planteamientos actuales de la filosofía jurídica, lo que no empecé para que a la par que la exposición de la filosofía analítica, la hermenéutica existencial, la teoría crítica, o la funcionalidad del positivismo jurídico, nuestro autor deslice ideas muy propias como que «La crítica es la pieza clave de la racionalidad humana, solo lo irracional no admite crítica y se inmuniza contra ella recurriendo a instancias de autoridad» (Ollero, 2024, p. 44) al hablar del racionalismo crítico; o afirme que, «La pretendida neutralidad científica es más metafísica que la metafísica» (Ollero, 2024, p. 55) al hablar de la teoría crítica; o los tres requisitos que opone a los riesgos de la personalización de la tarea de «repensar» la ley, como propia de la función interpretativa del juez, en la amplia reflexión que efectúa al hablar largo y tendido del filósofo del derecho alemán Kaufmann, a saber:

la existencia de elementos éticos objetivos cuyo conocimiento resulte problemático, pero factible mediante un esfuerzo intersubjetivo, la eficacia de mecanismos procesales que puedan dar cauce a dicho esfuerzo, y la actuación como posible instancia rectificadora de hipotéticos errores y la nitidez de la llamada independencia objetiva

de ese gremio judicial, capaz de transmitir una apariencia de imparcialidad que consolide la credibilidad social de sus resoluciones. (Ollero, 2024, p. 72).

Sabe a poco la reflexión sobre Kelsen que titula llamativamente «un golpe de estado cotidiano», cuando al glosar la noción kelseniana del principio de legitimidad y su no aplicación en caso de revolución, con lo que –aduce–, la validez queda condicionada a la eficacia, «Una Constitución es eficaz cuando las normas establecidas conforme a ella son aplicadas y acatadas en términos generales», en expresión de Kelsen, de modo que «ante un golpe de Estado que pone en cuestión la validez de la primera norma positiva no cabe pronunciarse sobre la validez de las normas que en ella se apoyan sin esperar el desarrollo de los hechos»; y, por ende, «si la revolución no triunfara...no sería entendida como un proceso de producción de nuevo derecho, sino como un delito de alta traición» de modo que «el principio de legitimidad está limitado por el principio de efectividad».

Tales consideraciones llevan a nuestro autor a afirmar que Kelsen convierte tales fenómenos en una modalidad más de la dinámica jurídica cotidiana, lo que le lleva a concluir, a falta de matices, que se acaba entronizando más que una teoría pura del derecho, una teoría pura de la fuerza. (Ollero, 2024, p. 110).

En el capítulo 3, una circunstancia como es la materia de un ejercicio de oposición lleva al autor a abordar la compleja cuestión de los derechos humanos, que inicia con la inquietante pregunta de: ¿cuál es el difícil fundamento de los derechos? Y responde mediante un soliloquio que sistematiza posibles respuestas que van pasando de un derecho natural prepositivo, «campo minado concienzudamente por la crítica positivista al iusnaturalismo» (Ollero, 2024, p.125); o los «derechos morales» en la acepción anglosajona de «valores concernientes a la convivencia social que cuentan con efectivo arraigo» (Hart); o la fundamentación hobbesiana «tener un derecho es contar con libertad de movimientos en todo aquello que el soberano ha tenido a bien no prohibirnos» (Ollero, 2024, p. 127); o, ante la dificultad de hallar el fundamento, el irracionalismo ético: Bobbio, «los valores no se fundamentan, se asumen»; y, sostiene Ollero, que con la Declaración universal de derechos de 1948, hemos pasado «de la objetividad metafísica a la intersubjetividad del consenso» (Ollero,

2024, p.128), patente, afirma, en la concepción de los derechos humanos como ideología propia del socialismo democrático, citando en nuestro panorama a Elías Díaz, sobre quien el autor escribirá no ha mucho una sentida semblanza al colega, con ocasión de su reciente fallecimiento. Concluye Ollero con una referencia crítica a la idea de un planteamiento funcional de los derechos humanos que, apoyada en referencias a Luhmann, transforma los derechos humanos «traducidos funcionalmente en derechos fundamentales».

Desde tales reflexiones el autor da un paso cualitativo cuando entra de lleno en los derechos humanos: la vida, especialmente de los más vulnerables, en el origen y en las postrimerías, en su desarrollo y en su final, patente en sus trabajos académicos universitarios «Se va consolidando felizmente una cultura de los derechos que nos urge a sentirnos solidarios superando fronteras estatales. Habrá que ir acompañando de una cultura del deber, sin la que los derechos pueden quedar en declamatorio» (Ollero, 2024, p.144).

Y es desde su preocupación por el derecho a la vida, desde donde el autor inicia su capítulo 4, titulado «Entre la vida y la muerte» que comienza, como parte de su tarea representativa, refiriendo el carácter de eje de convivencia del código penal, como «mínimos indispensables» para una convivencia humana, y el cambio de paradigma de lo percibido como normal en relación al acortamiento voluntario de la vida; para ocuparse después de la posición del TC en la STC 44/2023, sobre «derecho» al aborto, de clara resonancia americana, –afirma–, con abandono de los precedentes propios (STC 53/1985, de fundamento despenalizador y la STC 120/1990, cuyo fundamento distinguía la actuación lícita por no prohibida, de la actuación como derecho, que exige una intervención jurídica para proteger obligadamente una determinada conducta.

No es de extrañar que nuestro autor comience la reflexión constitucional del capítulo 5 volviendo a sus clásicos, y, así, lo inicia diciendo que la «Constitución acabaría ocupando, para muchos, el lugar del derecho natural» (Ollero, 2024, p.155); tanto en los planes docentes, cuanto filosóficamente, lo que le lleva a traer a colación una ponencia de 1979 en el Congreso mundial de filosofía del Derecho en Basilea, donde afirmaba, con tesis que encuentro muy sugerente, que la reforma del título preliminar del CC de 1974 y la CE de

1978, tienen una extraordinaria repercusión en la concepción filosófica del ordenamiento jurídico español, al incidir de modo directo en el sistema de fuentes y en «la superación práctica del legalismo», y servirán de apoyo a una jurisprudencia de principios, sustentada en el propio art.1 de la Constitución, o el 9.2 o 53.3.

De ahí Ollero pasa a la interesante reflexión sobre el alcance del valor normativo de los valores, «El derecho –afirma– es, ante todo, un juicio de valor. Una actividad humana que inevitablemente se refiere a valores (más o menos superiores) a cuya luz ajustar relaciones» (Ollero, 2024, p.171). Mas adelante y con citas de su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (RACMyP) volverá sobre la cuestión, desde la crítica al positivismo legalista.

En el capítulo 6, el autor vuelve a sus clásicos desde una epatante afirmación: «quizá por mi poca afición al martirio, hace ya tiempo que di por bueno que *solo es derecho el derecho positivo*», si bien a continuación precisa:

Valores, principios y normas acabarán con frecuencia combinados, y no sólo por pura falta de precisión terminológica. Esta aparente heterogeneidad expresa en realidad un peculiar sistema, no compuesto sólo de normas (como exige el normativismo), nítidamente puestas (como exigiría el positivismo), tras un transparente procedimiento legislativo (como exigiría el legalismo). Nos hallamos –sigue la larga cita– ante un sistema bien distinto en el que unos valores –que operarán siempre como principios motores del ordenamiento, lleguen o no a conformarse como normas– animarán ese proceso de positivación de una concepción de la justicia en el que –mediante un continuo esfuerzo de fundamentación– toda actividad jurídica consiste. (Ollero, 2024, p. 202)

Precisamente, porque sólo es derecho el derecho positivo, resulta ineludible –para todo jurista empeñado en garantizar y proteger las exigencias humanas básicas– la preocupación por evitar que el proceso de positivación de lo jurídico las margine hasta hacerlo degenerar contra natura, degradando inevitablemente la convivencia social. (pág208).

Que «el derecho tiene razón», precisa jugando con el título de otro de sus libros, no significa que el Estado de Derecho, equivalga al derecho del Estado, es preciso «que no se convierta en mero ins-

trumento de la razón de Estado; solo será algo distinto si se funda en la naturaleza humana, sin perjuicio de que...necesite verse positivado a través de las instituciones del Estado» (Ollero, 2024, p. 228).

Ya en el capítulo 7, con el llamativo título de Derecho y moral, sigue el orden de consideraciones iniciado en el previo, y reflexiona sobre su planteamiento a este respecto en los últimos treinta años, planteamiento que, afirma, ciertamente ha evolucionado.

El autor recapitula sobre los elementos de deslinde derecho-moral, citando en primer lugar la distinción entre el carácter social o individual de uno y otra, por más que haya implicaciones de ambos elementos; o la distinción entre conciencia individual que atañe a la moral y conducta exteriorizada que atañe al derecho; pero se pregunta: ¿es que no hay conductas jurídicas vinculadas a la conciencia?, tales como ¿la noción de dolo, o buena fe?, o acaso ¿la «moral» no forma parte como requisito de determinadas normas como la costumbre?, o más modernamente –añado– ¿en todas las corrientes de derecho penal restaurativo, no juega la «moral» un papel relevante más que lo estrictamente jurídico, entendiendo por tal la norma puesta, más allá, pues, del puro positivismo?

En la modernidad, argumenta el autor, hay tres postulados que inciden en el dilema moral-derecho; la secularización, la razón de Estado, y el individualismo:

lo moral, orienta el esfuerzo del hombre por encontrar el sentido de su existencia, El derecho, como dimensión de la conducta del hombre, aspira a lograr un ámbito de convivencia social, armonizando sus pretensiones individuales con las de los demás...un mínimo ético. Solo lo que afecta a esa convivencia social tiene relevancia.

Por ello si en su reflexión actual sobre moral y derecho, apostilla el autor:

Me enfrento a mi mayor discrepancia respecto a lo que hace decenios deje escrito. El derecho es deudor de un punto de partida ético de fundamento antropológico y no de una opción moral. (Ollero, 2024, p. 249)

Dicho lo cual, no estaría de más considerar que también en este caso, nos situamos ante un dualismo más nominal que real por-

que en los modernos Estados la noción de «Estado de Derecho» salva el aparente dilema.

Así, desde la estricta reflexión filosófica nuestro autor pasa, en expresión castiza, «de las musas al teatro», tránsito no fácil como nos relatará en el capítulo 8 que titula «Del ámbito académico a la actividad política», pero no quiera ver el lector aquí unas meras reflexiones políticas, sino que, igualmente, en esta parte de la obra, como en el resto, se inserta también la reflexión de un filósofo del derecho que, por otra parte, nunca aparcó en sus diecisiete años de parlamentario su labor docente e investigadora –nueve libros y más de cuarenta y cinco colaboraciones, no es parca cosecha para un parlamentario activo–, actividad parlamentaria que llevaría a cabo, como no podría ser de otro modo, en materias y comisiones como Universidades, Educación, Cultura y Justicia.

Y como propia de la reflexión filosófica de un académico sobre el Parlamento el autor nos trae a colación asuntos ya tratados en una ponencia en Méjico sobre la materia: la representación, opinión pública y responsabilidades políticas, las transformaciones del parlamento, dirá, y coincido en ello, a las que no son ajenas el papel de los partidos políticos en la actualidad y los MCS; las listas cerradas y bloqueadas, el transfuguismo, la desaparición de figuras como el cronista parlamentario; y así hasta alcanzar a un clásico, y espinoso, asunto como es la razón de Estado, y su correlato de materias reservadas, secretos oficiales, canon de visibilidad de los políticos, etc. (Ollero, 2024, p. 277 y ss.) páginas que constituyen, según creo, algunas de las más ricas aportaciones del libro; siquiera sea porque no todos los días un filósofo y jurista y transitoriamente político, se presta a profundas y documentadas disquisiciones sobre el político, el Estado, el poder, el derecho, disquisiciones que, además, responden a una vivencia de todo ello.

Allí nos encontramos con sugestivas ideas que remata con una afirmación de futuro, que los tiempos están viniendo a constatar: «En el delicado juego de mecanismos institucionales de una democracia, si algunos resortes decisivos se oxidan, resulta muy difícil que el deterioro no acabe repercutiendo en toda la maquinaria». (Ollero, 2024, p.293).

En el siguiente capítulo –el 9– recupera el espíritu universitario y retoma un asunto que ya ha sido planteado en otros capítulos: valores, principios, normas, que, en este estado del libro, sirven como, reflexión para un estudio de casos en materia de igualdad y, de ahí, a reflexionar sobre la tolerancia, asunto que inicia refiriendo como el discurso sobre la tolerancia se ha ido apoyando históricamente en cuatro dilemas: ilustración y autoridad, progreso y tradición, crítica y dogmas, y secularización y confesionalidad; y, como epítome, subjetivismo, relativismo cultural y hasta nihilismo en el peor de los casos; por el contrario, el autor asienta la tolerancia sobre requisitos recogidos por Garzón Valdés: competencia adecuada (que la conducta sea considerada mala y rechazable), tendencia a prohibir el acto (que quien tolera esté en condiciones de prohibir el acto) y ponderación de los argumentos (que se renuncie a prohibir tras ponderar otros valores concurrentes más relevantes); de lo que infiere que «si nada es verdad ni mentira no tendría sentido alguno hablar de tolerancia».

No dejara de lado el autor abordar, tras la tolerancia, la idea de libertad como verdad, con cita de Kaufmann, «la verdad es el *telos* de la tolerancia, así como la libertad es condición», libertad tan ajena a dogmatismos excluyentes cuanto a relativismos nihilistas y, citando a Jesús Ballesteros, «el núcleo duro de los derechos humanos», inviolables e irrenunciables, «se erigirán en frontera de lo intolerable». (Ollero, 2024, p. 343).

Como colofón de las muy interesantes reflexiones sobre la tolerancia y la democracia, dirá Ollero «Ser tolerante es ser capaz de ver en el otro siempre a una persona, portadora de intangible dignidad, sea cual sea el juicio que sus opiniones o sus conductas nos merezcan», en coincidencia con Innerness, al que cita, «tolerancia no significa que todas las opiniones sean igualmente respetables, o sea que no las haya mejores o peores, magníficas y peregrinas; lo que merece respeto es el que la sostiene, porque las personas son mejores que las opiniones». (Innerness, 1995, El País)

En el capítulo 10 el autor retoma otro de sus temas más elaborados: libertad religiosa, laicidad del Estado y laicismo. Análisis que se inicia como reflexión a partir del artículo 16 del texto constitucional, esto es *de lege data*, más que *de lege ferenda*, y, después

de hacer un *resoconto sumario* de las nociones de laicismo en la academia española, se adentra en la exégesis de la STC 46/2001 y el concepto de laicidad positiva, definida por S. Catalá como la propia de un Estado que debe colaborar con las confesiones religiosas, esto es «se exige a los poderes públicos una actitud positiva desde una perspectiva que pudiéramos llamar asistencial o prestacional» (cita de la referida STC, p. 369), cuyo fundamento puede estar en la valoración del hecho religioso por parte del Estado como positivo, en cuanto contribuye al desarrollo integral de la persona; o como factor social que forma parte del bien común ; y que en la STC 34/2011, partía de dilucidar dos aspectos en tanto en cuanto «la dimensión objetiva de la libertad religiosa comporta una doble exigencia, a que se refiere el art.16.3 CE: primero, la de neutralidad de los poderes públicos, ínsita en la aconfesionalidad del Estado; segundo, el mantenimiento de las relaciones de cooperación de los poderes públicos con las diversas confesiones» (STC citada FJ 3).

Nuestro autor se muestra en toda su fortaleza al abordar la cuestión de derecho, moral y consenso, epílogo del capítulo 10, y es que, como como nos dice, «no hay ordenamiento jurídico alguno que no responda a un modelo moral determinado».

En estas el libro da un salto para contarnos el retorno de la política a la vida civil y el ingreso en la RACMyP. Derecho y razón practica ocuparan parte sustancial de este capítulo que se abre con una afirmación tan rotunda como otras que se han citado, a las que el autor a estas alturas de la obra nos tiene acostumbrados: «En la Modernidad se intenta sustituir el protagonismo de la justicia, como punto de referencia de lo jurídico, por el de seguridad». (Ollero, 2024, p. 406)

Pero, en paralelo, retorna un clásico: al derecho como mero instrumento de la voluntad estatal –sostiene Ollero– se opondrá en la democracia constitucional el sometimiento de los poderes públicos a la ley y al Derecho, abriéndose paso el juego de los principios como reconocimiento de una razón práctica que paradójicamente implica una recuperación del clásico derecho natural. El capítulo finaliza trasladando las reflexiones filosóficas a asuntos de la vida social, como la objeción de conciencia y la desobediencia civil, con estilo de impronta más periodística que académica.

Y así llegamos al capítulo 12, titulado con el nombre de la villa de vacaciones del canciller Adenauer, –Villa La Colina– como símbolo de la narración de una etapa centrada en la universidad y con amplia proyección internacional especialmente en Polonia, Rumania y Ucrania, incluida la investidura como doctor *honoris causa* en la Universidad Alba Iulia en 2010, discurso que registra los elementos más relevantes de su pensamiento: rechazo del relativismo, búsqueda de valores para evitar el poder absoluto del Estado, respeto a los derechos humanos, en el sentido con que J. Rawls conceptúa el «nuevo derecho de gentes» como «condición necesaria de la legitimidad del régimen y de la decencia de su ordenamiento jurídico». (Ollero, 2024, p. 426).

En 2012, un nuevo episodio vital: la magistratura en el Tribunal Constitucional, que se narra en el capítulo 13, penúltimo capítulo, referente a su etapa como magistrado del Tribunal Constitucional que se inicia con un clásico en la teoría jurídica: la frontera entre legalidad-constitucionalidad, y, constata el autor, desde su experiencia como magistrado, parte de que el TC efectúa un enorme esfuerzo de autocontención en sus relaciones con el Legislativo «alejando la tentación, dirá, de convertirse en evaluador de la mayor o menor constitucionalidad de posibles legítimas alternativas de desarrollo legal» (Ollero, 2024, P. 436 y 437); con aún «menos directa tarea de contraste relativa a las intervenciones del Poder Ejecutivo», con excepciones, habría que añadir como la jurisprudencia del TC sobre el estado excepcional durante la COVID, en la que nuestro autor formuló un interesante voto particular favorable a la competencia del Gobierno; y donde pudiera haber mayor fricción «se dará a la hora de que el Tribunal ejerza el control de constitucionalidad sobre la tarea del Poder Judicial», si bien en este supuesto,

también se ha producido ese «esfuerzo de autocontención», de modo que en los casos de vulneración del derecho fundamental sustentado en el art. 24 CE, cuando la causa proviene del acceso al recurso, el TC se limita a constatar que la resolución judicial «siempre susceptible de crítica» no puede considerarse manifiestamente irrazonable, vetando aquellas que incurren en error factico o resolución abiertamente arbitraria; mientras que en la modalidad de vulneración por afectar al acceso a la jurisdicción, el juego del principio *pro actione* obligará

a calibrar la proporcionalidad del fallo ponderando el interés jurídico sacrificado.

Como paradigma de esta autocontención cita la reforma de la LOTC operada por la LO 6/2007 que incorporó un «nuevo recurso de amparo», en expresión de Manuel Aragón, para la objetivación del recurso de amparo «descartando su arraigada conversión subjetiva en tercera instancia procesal». (Ollero, 2024, p. 440).

Objetivismo jurídico, dirá el autor, «la filosofía de la justicia no es sino filosofía del derecho, sin perjuicio de que pueda tener el efecto colateral de orientar a alguien en su empeño de comportarse más virtuosamente». (Ollero, 2024, p. 448)

Y, como en momentos anteriores, ejemplifica su posicionamiento con una STC –la 11/2016– de la que fue ponente. Metodología que aplicara en las páginas siguientes trayendo a colación diversas sentencias del Constitucional, algunas ya recogidas en otros capítulos del libro, sobre el *nasciturus*, el *habeas data*, la igualdad de género, las sentencias interpretativas, que ejemplifica con el caso de la STC sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, a vueltas con la modificación legal del recurso de amparo «remedio del viejo recurso en interés de ley, en este caso en interés de la Constitución» (Ollero, 2024, p.471), laicidad positiva, globalización versus tradición y, en fin, libertad ideológica mutada en derecho a la intimidad, con clara influencia de la jurisprudencia de Estrasburgo, para finalizar con el papel y su papel en los llamados votos particulares (69 presentados, de los que 33 sería sobre sentencias consideradas como «conservadoras» y 36 sobre otras tantas consideradas «progresistas») y la afirmación última al dejar el cargo de magistrado: «me voy tranquilo en lo que a independencia se refiere, pero la escarapela no hay quien me la quite».

Y cierra el libro en el último capítulo, el 14, como un epílogo tras una vida entre el Derecho y la vida pública, su papel como secretario general del Instituto de España por elección de los presidentes de las diez Reales Academias, un espacio para investigar, estudiar, que nuestro autor ha aprovechado con numerosas publicaciones y reuniones académicas.

La obra, tan interesante como testimonio intelectual y público, cuanto densa y de lectura necesariamente sosegada, bien podría

haberse subtitulado «Ser un filósofo del derecho y estar en la vida pública», matiz semántico que, a diferencia de otras lenguas, nos permite la riqueza del español y encuadra el libro que Andrés Ollero nos presenta como testimonio de un filósofo del derecho, publicista, parlamentario, magistrado, prolífico autor y como académico, miembro de Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y Secretario General del Instituto de España, ya «inmortal», como se califican los cuarenta miembros de la Academia francesa y casi casi, como diría Ihering, «en el cielo de los conceptos jurídicos».

GARRIDO MAYOL, V. (DIR.). 2024. *EL CONTROL EN LAS CORTES Y EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LAS CORTES*. VALENCIA: TIRANT LO BLANCH

Alejo MARTÍNEZ QUIÑONES  
Universitat de València  
<https://orcid.org/0009-0006-0260-7553>

Recientemente se ha publicado un estudio colectivo de notable interés en el ámbito del Derecho constitucional y parlamentario, dirigido por Vicente Garrido Mayol, catedrático de la Universitat de València, que lleva por título *El control en las Cortes y el control de la actividad de las Cortes*. En este volumen, diversos profesionales y expertos del ámbito universitario e institucional abordan la cuestión parlamentaria a través del examen de los nuevos fenómenos que, en los últimos tiempos, han recabado la atención de la doctrina, aunque sin prescindir de los planteamientos clásicos en el estudio de la materia. Así pues, algunos de los ejes que motivan el análisis que se realiza son el ejercicio de la función de control parlamentaria, la articulación interna de las Cámaras y los ámbitos de inmunidad en ellas comprendidos, la configuración de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en el sistema parlamentario y el control jurisdiccional de la actividad de las Cortes, dando pie al examen de cuestiones tan candentes como el transfuguismo, el uso indebido de la herramienta de la moción de censura, el protagonismo de las comisiones parlamentarias de investigación o el papel central de los partidos en el sistema democrático.

Todas ellas se estudian desde un enfoque multidisciplinar, pues los autores de la obra pertenecen a ramas jurídicas diversas y, por añadidura, han abordado estas cuestiones por un largo periodo temporal. En particular, la presente obra responde a la línea de investigación relativa a El Modelo Parlamentario a Debate: Planteamiento de Perspectivas y Posibilidades de Mejora e Implementación Democrática, que desde la Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano de la

Universitat de València, impulsada por la Fundació Professor Manuel Broseta, han sido en los últimos tiempos objeto de especial estudio. Ello motiva una clara perspectiva autonómica y una singular atención hacia cuanto se refiere a la actividad de las Cortes Valencianas y a su relación con el Consell o, en otros términos, al sistema parlamentario de gobierno valenciano, que a lo largo del volumen se analiza en toda su extensión.

La constante de la obra es doble: de un lado, se aborda la configuración interna de la institución parlamentaria y las vicisitudes de su funcionamiento y organización; de otro, se analiza su proyección en relación con los demás poderes del Estado y con el sistema institucional en su conjunto, de control y colaboración recíprocas pero de fundamental separación. Así pues, y en un primer capítulo, Garrido Mayol centra inicialmente el análisis en el modelo español, respecto del que reflexiona sobre el control parlamentario y el mantenimiento de la relación de confianza entre Gobierno y Legislativo, haciendo especial hincapié en la facultad presidencial de disolución del Parlamento, de la que realiza un juicio positivo, aunque no sin censurar la tendencia creciente hacia su uso indebido. De este modo, ofrece un análisis pormenorizado de su configuración en el plano estatal, e igualmente en el autonómico, aproximándose al progresivo desarrollo estatutario que, pese a la limitada ordenación proyectada en los pactos autonómicos de 1981, ha perfeccionado el sistema de autogobierno mediante el reconocimiento de tal facultad a los Ejecutivos—presidentes—regionales. El análisis de tales cuestiones se cierra con un estudio comparado con el modelo italiano, respecto del que se analizan formas de gobierno, procedimientos y causas de disolución parlamentaria, incluyendo el caso de aquellas regiones denominadas de «estatuto especial».

En un segundo capítulo, Félix Crespo Hellín, profesor de Derecho Constitucional en la Universitat de València, se adentra en el estudio del parlamentarismo y de su fundamentación teórica, aunque sin descuidar algunos de sus problemas presentes. Así pues, y mediante una previa aproximación a los fundamentos clásicos de la institución, el autor analiza, de un lado, su crisis actual, que afecta tanto a su composición como a su estructura y funciones, marcadas por la pérdida de representatividad y del papel central que debería

corresponderle en el conjunto del sistema. De otro, delimita con precisión el ámbito del Derecho parlamentario, sus sujetos y sus fuentes, y aborda en profundidad los principios de autonomía funcional y normativa que permiten a las Cámaras el establecimiento de un ámbito de regulación propia, diferenciada del resto del ordenamiento. Por añadidura, Crespo Hellín desarrolla un profuso estudio sobre la figura y prerrogativas del parlamentario, tanto en su configuración histórica como actual, y se aproxima a la jurisprudencia que ha interpretado su haz de derechos y deberes en el marco del artículo 23.2 de la Constitución, cuestión que aparece aquí por vez primera y que resultará recurrente a lo largo de todo el volumen. A este análisis, en fin, acompañan algunas reflexiones sobre la evolución de las prerrogativas parlamentarias en el contexto político actual, planteándose la posibilidad de una eventual revisión para evitar su uso abusivo.

El tercer capítulo es de la autoría de Pilar María Estellés Peralta, profesora de Derecho Civil en la Universidad Católica de Valencia, y en él analiza otra cuestión de actualidad como es el control ciudadano de las listas electorales, en concreto desde la perspectiva del logro de la igualdad entre mujeres y hombres en la función parlamentaria. El estudio parte de un completo recorrido histórico, en el que la autora subraya el papel que célebres mujeres han asumido en este ámbito y centra la atención en la progresiva composición igualitaria de los órganos representativos, aunque su conclusión en este punto, pese a realizar una valoración general favorable sobre lo logrado, es que la misma no se ha alcanzado todavía de forma plena. De este modo, Estellés Peralta se adentra en el estudio de la igualdad material en el ámbito político, de un lado recordando la inequitativa distribución de los puestos decisorios en el seno de los partidos, y de otro analizando la sucesiva normativa que ha tratado de paliar la situación de infrarrepresentación femenina en las asambleas legislativas. Así, aborda en profundidad la legislación en materia de conformación de listas electorales paritarias —esto es, a través de cuotas, en ocasiones burladas mediante la distribución de los puestos de salida— y de «listas cremallera». En este último punto el análisis normativo hace especial hincapié en el ámbito autonómico, precursor de estas regulaciones, y se analiza la jurisprudencia constitucional que dirimió el conflicto entonces planteado entre la conformación de esta clase de listas y

otros derechos o principios constitucionales –participación política y acceso a la función pública en condiciones de igualdad (artículos 23.1 y 23.2 de la Constitución), libertad de actuación de los partidos políticos y de presentación de candidaturas (arts. 6 y 22, conjuntamente) o prohibición de discriminación por razón de sexo (art. 14)–.

En un cuarto capítulo, Enrique Fliquete Lliso, vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana y profesor de Derecho Constitucional en la Universitat de València, estudia la cuestión –recurrente, como se ha dicho, a lo largo de toda la obra, pero aquí analizada en exclusiva– del *ius in officium* de los parlamentarios, esto es, del conjunto de facultades y derechos que, estrechamente vinculados con el ejercicio de la función representativa, asisten a los mismos en el adecuado desempeño de su actividad. Y lo hace a partir de su sugerente contraposición con los *acta interna corporis* emanados de las Cámaras, producto de su autonomía organizativa y funcional (art. 72.1). A lo largo del capítulo, el autor depura progresivamente la cuestión, al abordar de un lado la proclamación constitucional de inviolabilidad de las Cortes Generales (art. 66.3), rechazando que pueda traducirse en una exención del sometimiento de su actividad al ordenamiento jurídico y al control de constitucionalidad; de otro, la necesaria vinculación de los derechos fundamentales a todos los poderes públicos, incluido el legislativo (art. 53.1); y en fin, realizando un pormenorizado análisis de la jurisprudencia constitucional en la materia, inicialmente reacia al control de la actividad interna del Parlamento pero finalmente favorable en casos de afectación al contenido esencial del *ius in officium* y, por ende, también a la participación política y al acceso y desempeño igualitario y sin perturbaciones del cargo público por los parlamentarios.

En el quinto capítulo, Luis Manent Alonso, abogado de la Generalitat Valenciana y profesor de Derecho Administrativo en la Universitat de València, se sumerge en el ámbito de la actividad administrativa de las Cortes Valencianas, abordando con ello una disciplina, la del Derecho parlamentario administrativo, tan olvidada en ocasiones por la ciencia constitucional. De este modo, plantea interesantes reflexiones sobre la Administración parlamentaria como centro de imputación de efectos jurídicos, cuestión que nunca ha sido pacífica en la doctrina –de cuyos mejores exponentes se hace

eco-, y sobre la propia figura del acto administrativo parlamentario: de un lado, son objeto de estudio los actos en materia de personal de las Cortes Valencianas y la especial naturaleza de su Estatuto homónimo; de otro, se analizan los restantes actos de administración parlamentaria y sus similitudes y especificidades con respecto a la actividad administrativa general, tanto en lo que afecta a su regulación como a su revisión en lo jurisdiccional. Las conclusiones a la que llega Manent Alonso son especialmente claras: a pesar de que con la entrada en vigor de la Constitución, y en particular de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se sustrajo a la Administración parlamentaria de la inmunidad de revisión imperante en tiempos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, son todavía algunas las lagunas normativas y las especificidades que acaban desembocando en una desigualdad de armas en aquello que se refiere a la fiscalización de la actividad administrativa de los Parlamentos.

Remedio Sánchez Ferriz, catedrática de Derecho Constitucional en la Universitat de València, dedica el sexto capítulo al análisis de la libertad de expresión de los parlamentarios, con especial atención a sus límites y control. De este modo, realiza un estudio histórico de las figuras de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias, desde su configuración decimonónica hasta la que a día de hoy califica como su lectura funcional por la jurisprudencia constitucional; y analiza su naturaleza jurídica, inicialmente de privilegio subjetivo propio del mandato imperativo, mas en la actualidad, a través de su integración en el Estado democrático de Derecho, de prerrogativa de las Cámaras y garantía institucional para su adecuado funcionamiento. Repara Sánchez Ferriz en que en el caso de los parlamentarios autonómicos no existe previsión constitucional alguna a este respecto, lo que la lleva al estudio del régimen estatutario que, desarrollado al amparo de las cláusulas de los artículos 147.2.c y 148.1.1, ha procurado lograr la mayor eficacia de la organización del autogobierno. En último término, se analizan los límites que pesan sobre la libertad de expresión de los parlamentarios –precedentes principalmente de la fuerte disciplina de los partidos y grupos, que debilitan cada vez más la esfera de derechos individuales del diputado–, y se aborda la actual crisis del Parlamento a través de la progresiva erosión de su capacidad de control, del abuso de las disposiciones legislativas de urgencia, del

fortalecimiento del Estado de partidos y de la pérdida de la confianza ciudadana en el conjunto de valores representados por las Cortes.

El séptimo capítulo corresponde a Fernando García Mengual, letrado de las Cortes Valencianas y profesor de Derecho Constitucional en la Universitat de València y en la Universidad Católica de Valencia, que se adentra en la herramienta parlamentaria de las solicitudes de información. En los últimos tiempos su uso se ha visto incrementado de forma exponencial, y el requerimiento por los diputados de las Cortes Valencianas de datos, informes y documentos administrativos ha terminado por desplazar en cierto modo a otras fórmulas más clásicas en la labor de control, como las preguntas con respuesta escrita. García Mengual reflexiona sobre este fenómeno, que además de ser cuantitativo lo es también cualitativo, pues son cada vez más diversas las materias e instituciones afectadas por las solicitudes formuladas por los parlamentarios. Ello lo conduce a realizar un análisis de la regulación de esta facultad en el ámbito autonómico valenciano, aunque igualmente en lo referido a las relaciones de las Cortes con la Administración General del Estado, abordando las posturas restrictivas que en ocasiones han asumido jurisdicción y órganos consultivos en este punto. Y en fin, analiza algunas de las complejidades derivadas de la principal limitación que pesa sobre esta facultad de los parlamentarios, como es la declaración del carácter no público de las actuaciones objeto de solicitud, que apareaja problemáticas específicas.

En el octavo capítulo Alexandre Català i Bas, profesor de Derecho Constitucional en la Universitat de València, se aproxima a una nueva cuestión candente como el uso y abuso de la moción de censura en nuestro sistema. A iniciales reflexiones críticas con la configuración de esta herramienta en el ordenamiento constitucional, acaso cimentada en exceso sobre los planteamientos del parlamentarismo racionalizado –reflexiones con ocasión de las que el autor desarrolla una auténtica revisión de los debates constituyentes–, acompaña la constatación de lo que se califica como una auténtica desnaturalización de la moción de censura, hoy alejada de su inicial concepción como instrumento de control y exigencia de responsabilidad política y relegada al terreno del tacticismo partidista. Especialmente profuso es el análisis de los sucesos ocurridos en la Región de Murcia

y en la Comunidad de Madrid en marzo de 2021, en los que se analiza el comportamiento de los diversos actores implicados desde un enfoque crítico con la deslealtad política, y se aborda el debate doctrinal sobre la validez y eficacia de la disolución parlamentaria frente a la interposición de una moción de censura. Por añadidura, y analizadas también las restantes ocasiones en las que se ha acudido a esta herramienta en nuestro histórico parlamentario, Català i Bas articula distintas propuestas de reforma tendentes a dotar a la minoría parlamentaria de un mayor protagonismo y a simplificar las arduas exigencias con que la moción de censura se configura a día de hoy. En último término, se aproxima críticamente a la actual definición institucional de transfuguismo, a su juicio incompatible con el derecho al desempeño normal del cargo por los parlamentarios consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución.

El noveno capítulo se centra plenamente en el estudio de las comisiones parlamentarias de investigación en el ámbito autonómico valenciano. En él, Mariano Vivancos Comes, profesor de Derecho Constitucional en la Universitat de València, asume el análisis de la experiencia de las Cortes Valencianas en esta materia, desplegando una labor de investigación hasta ahora pendiente en la doctrina, en la que sistematiza el conjunto de comisiones constituidas a lo largo de diez legislaturas de autogobierno y analiza el funcionamiento de estos instrumentos de control. De este modo, el autor extrae conclusiones de notable interés, en las que aborda las principales problemáticas observadas en nuestra práctica parlamentaria. Éstas tienen que ver, de un lado, con las complejidades que plantea la paralela judicialización de las cuestiones sometidas a examen y la progresiva confusión en las comisiones entre responsabilidad política y penal; de otro, con la falta de cumplimiento de los planes de trabajo aprobados y la dificultad mostrada para someter los dictámenes al Pleno; igualmente, con el desoír de los compromisos y recomendaciones que se emiten; y en fin, con la perversión de las mayorías parlamentarias para la fiscalización de actuaciones de ejecutivos pasados, cuya responsabilidad política ya ha sido dirimida en las urnas, y el bloqueo de iniciativas de control formuladas por los grupos de oposición. Al respecto de todas estas cuestiones Vivancos Comes formula distintas propuestas de reforma.

En último término, el capítulo décimo se adentra en la cuestión del control ciudadano de la actividad de las Cortes, lo que supone un acertado broche para el estudio a lo largo de la obra desarrollado. De este modo, y situándose ahora fuera del ámbito institucional hasta este momento analizado, Jorge Castellanos Claramunt, profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de València, se centra en las diversas vías de fiscalización ciudadana de la actividad parlamentaria, bien en lo que se refiere a la participación en el procedimiento de elaboración de las normas, bien a través del acceso a la información pública –destaca en este punto la reciente Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana– o mediante los distintos mecanismos de rendición de cuentas por parte de los poderes públicos. Especialmente interesante resulta en este punto, desde la óptica del conocimiento ciudadano de la actuación pública, el estudio de la nueva regulación autonómica en materia de transparencia y explicabilidad algorítmicas, que ha exigido la publicidad de los sistemas empleados por la Administración valenciana mediante la descripción de su diseño y funcionamiento y asimismo de su nivel de riesgo.

GARCÍA ORTIZ, A. (2025). *CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA: LA PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA DESDE EL CONSTITUCIONALISMO*. CIZUR MENOR (NAVARRA): ARANZADI, THOMSON REUTERS

Josep OCHOA MONZÓ  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Alicante  
<https://orcid.org/0000-0002-2128-4730>

No hay duda del valor constitucional del medio ambiente, de la necesidad de su protección y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado. Como señalara López Ramón, «la Constitución española de 1978 (artículo 45) fue una de las primeras del mundo en reflejar la preocupación social por la tutela del medio ambiente. Se siguió para ello el modelo de la Constitución portuguesa de 1976 (artículo 66), que fue el empleado por las asociaciones ecologistas en las presiones que ejercieron sobre los constituyentes de nuestro país»<sup>1</sup>. Además, como también se dijo, «existe una relación directa entre el artículo 45 y el artículo 10 de la Constitución, que propugna la existencia de una serie de derechos inviolables que son propios

---

<sup>1</sup> López Ramón, F. «El medio ambiente en la Constitución Española», en *Ambienta* 113, 2015, [https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf\\_AM%2FPDF\\_AM\\_Ambienta\\_2015\\_113\\_84\\_91.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_AM%2FPDF_AM_Ambienta_2015_113_84_91.pdf) (acceso 29 de mayo de 2025). Del mismo autor, dentro de su amplia obra, «Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 95, 1997, pp. 437-364. Gómez Puerto, A. B. «La protección jurídico-constitucional del medio ambiente. Apuesta por el principio de proximidad institucional al cuidado del entorno como bien común», señalaba que «nuestra Constitución se aprueba pocos años después de esta cumbre (Estocolmo 1972) y está inmersa en este nuevo escenario internacional y europeo, aunque todavía no éramos Estado miembro de las Comunidades Europeas». Por tanto, el contenido medioambiental de nuestra Constitución hay que interpretarlo en ese nuevo contexto político y jurídico internacional favorable a lo ambiental. La Constitución española de 1978 se sumó a esa nueva corriente jurídica internacional.

Accesible en <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/1823/2247> (acceso 29 de mayo de 2025).

de la persona y necesarios para su desarrollo dentro de la sociedad [...] La regulación del concepto del medioambiente fue uno de los más novedosos de la Constitución Española de 1978, ya que el derecho a su disfrute se proclamó como uno de los principales propósitos del poder constitucional, aunque se consideró como uno de los principios de política social y económica más complicados de llevar a cabo y que, por tanto, requerirían de un trabajo más estricto para que las futuras generaciones puedan disfrutar de este bien natural»<sup>2</sup>.

Como era de esperar, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de analizar en múltiples sentencias las derivaciones sustanciales de los artículos 45, 148.1.8 y 149.1.23 de la CE y otros con los que conectan. Para referir, y asumir, que una cosa es el «medio ambiente», otra el «medio ambiente adecuado» y, otra distinta, la «protección del medio ambiente». Son tres conceptos, en principio, diferentes (STC 102/1995, de 26 de junio), en donde la expresión «medio ambiente», responde a un concepto material o estático en donde el medio ambiente estaría integrado por los recursos naturales a que hace referencia el artículo 45 de la CE, aire, agua, suelo, subsuelo, flora, fauna, espacios naturales y paisaje, sin incluir el patrimonio cultural, que es historia y no naturaleza.

La segunda acepción, «protección del medio ambiente» remite a un concepto funcional y dinámico consistente en el «equilibrio natural» que han de guardar dichos elementos, lo que enlaza con la idea del equilibrio, y la afectación o conexión con otras políticas sectoriales (urbanismo-obras públicas-patrimonio cultural-política energética, etc.). Aquí el papel de las Administraciones Públicas es determinante, y es donde el TC reconoce un margen para el legislador, ya que en la tercera acepción, la «protección del medio ambiente» es el conjunto de acciones llevadas a cabo sobre el concepto material de ambiente para conservarlo, mejorarlo y poder disfrutarlo, pudiendo

---

<sup>2</sup> He seguido literalmente, Martínez Cristóbal, D. «Las Competencias Constitucionales Españolas del derecho a disfrutar del medio ambiente», en *Parlamento y Constitución*, núm. 23, 2022, pág. 308. Vid. también Delgado Piqueras, F. «Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente», en *Revista de Derecho Constitucional*, núm.38, 1993, pp. 49-79. Real Ferrer, G. «La construcción del Derecho ambiental», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Núm. 1, 2002, págs. 73-93. Landa Arroyo, C. *Derecho constitucional ambiental*, Palestra, 2023.

ser éstas tanto de naturaleza preventiva como represiva. A la postre para concretar qué sea «el medio ambiente adecuado».

Pues bien, sorprende que a pesar de la referencia y relevancia constitucional del medio ambiente, su atención haya estado por lo general ajena (salvo excepciones) a las preocupaciones de los constitucionalistas<sup>3</sup>; y se haya depositado de forma natural, podríamos decir, en manos de los administrativistas, a lo que seguramente ha coadyuvado que la protección del medio ambiente exige una intervención administrativa o a la sustantividad de residenciar la protección ambiental en la jurisdicción contencioso administrativa, sin llegar a afirmar la existencia de un proceso contencioso ambiental doctrina. Pero sí de una justicia que entiende de asuntos ambientales, y que versan sobre la vulneración de las normas como señala el artículo 20 en relación con el 18 y el 3.3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

El autor del libro que se recensiona conoce la relevancia que para el Derecho Administrativo supone el derecho ambiental y sus preocupaciones doctrinales (p. 92 y ss.); así como las cuestiones terminológicas referentes a lo que sea la naturaleza y el medio ambiente,

---

<sup>3</sup> Sin duda destacan, como conoce bien el autor del libro que recensionamos, los trabajos de Conesa Usera, R. «Aspectos constitucionales del derecho ambiental», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 94, 1996, pp. 73-109. O el básico «Constitución y medio ambiente» (2000). Junto a «Protección de los derechos fundamentales frente al cambio climático en la última jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Teoría y realidad constitucional*, n° 54, 2024, pp. 487-501, y «¿Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente?», en *Anuario de Derechos Humanos*, n° 7, 2006, pp. 151-216. Maniatis, A. «El derecho ambiental y el constitucionalismo europeo», en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, vol. 24, 2020, pp. 83-97, en pág. 86 dice que: «la rama genérica del derecho ambiental, como aquella –en cierto modo “especial”– del derecho de la cultura, podría considerarse como nueva parte especial del derecho administrativo. Dado que tiene también aspectos constitucionales, como ya señalado, este fenómeno es relacionado con la distinción entre el derecho constitucional y el derecho administrativo. En la concepción unitaria de estas dos disciplinas reside la exigencia de que la actividad de los poderes públicos no estuviera desvinculada de los principios fundadores del ordenamiento». Por supuesto, también, sin ánimo exhaustivo, Ruiz-Rico Ruiz, G. *El derecho constitucional al medio ambiente, Tirant lo Blanch, 2000*. Sarmiento Acosta, M. *Las virtualidades del derecho constitucional al medio ambiente*, 2011. Sin duda hay que citar a Alonso García, E. *El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1993 (dos volúmenes).

lo que perfectamente analiza al tratar los aspectos referidos antes en cuanto si lo que contiene el art. 45 CE es un derecho, un valor o un principio, para lo que me remito al detallado estudio de las páginas 109-130 con un impresionante apoyo jurisprudencial, y no solo del que cabría esperar, como la mencionada STC 102/1995, de 26 de junio. Ahí queda meridianamente claro lo que TC ha considerado como conceptos jurídicos indeterminados, tanto el «medio ambiente» y la «protección del medio ambiente», así como su carácter complejo, multidisciplinario y polifacético, el carácter o dimensión internacional del mismo. A la vez que va constatando las limitaciones que presenta el ordenamiento jurídico (estatal u internacional) actual para la protección eficaz de la naturaleza; o que el «medio ambiente es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo», si bien, con acierto dirá el autor de esta monografía, que de la misma sentencia se deriva «una idea nuclear que hace que [...] las concepciones antropocéntricas y ecocéntricas sobre el medio ambiente y la naturaleza no son, en realidad, absolutamente irreconciliables».

El valor principal de la obra por ello, y sus reflexiones, estriba en inscribirse en una pionera tendencia a considerar como algo con sustantividad propia al «Derecho Constitucional Ecológico», o el «Constitucionalismo Ecológico» como aquel que se ocupa de desentrañar el sentido normativo de las disposiciones constitucionales relativas al entorno. Y de dotar de un sentido, clasificar y extraer los principios de las normas infra constitucionales esenciales del Derecho Administrativo ambiental (p. 94). A dicho fin, bebe de las mejores fuentes constitucionalistas, más pretéritas o contemporáneas, y sin duda entre ella de los trabajos que se citan en la completa bibliografía, en donde se sitúan los estudios de constitucionalistas como Raúl Canosa Usera, Jordi Jaría i Manzano o Rubén Martínez Dalmau, junto a los crecientes aportes del grupo de investigación en el área de Derecho Constitucional, ligados a la Cátedra de Nueva Transición Verde de la Universidad de Alicante y la Generalitat Valenciana, en las que se inserta el autor, como los de José Ángel Camisón Yagüe o José Chofre Sirvent.

La monografía que se comenta se alinea de manera pionera dentro de los estudios de la doctrina constitucionalista española, siguiendo en cierta manera la estela de la doctrina latinoamericana,

que ha sido mucho más profusa a la hora de analizar desde la vertiente constitucional la problemática ambiental. En efecto, como señala el autor de la obra, siguiendo a la mejor doctrina, «con la entrada del nuevo milenio, empezó a desarrollarse junto al Derecho Administrativo ambiental y gracias, en buena medida, al influjo de la doctrina latinoamericana, un derecho constitucional ecológico como una nueva disciplina con autonomía científica incardinada un derecho público ambiental más amplio» (p. 93).

Por ello estamos ante una obra que recoge y parte de todo el bagaje de la doctrina (administrativista, prioritariamente) de los últimos años, desde el embrionario nacimiento de la conciencia ecológica (p. 44 y ss. con los inevitables referentes a Rachel Carson, el Club de Roma, la mítica Sentencia del Sierra Club, etc.). Echo en falta, en todo caso, una referencia aquí más directa al Maestro del Derecho Ambiental en España, Ramón Martín Mateo<sup>4</sup> (que sí se menciona en la p. 105) que fue el «reivindicador» pionero de dicha conciencia en el Derecho español, demiurgo del Derecho Ambiental en España, como es bien sabido<sup>5</sup>, pues de una forma u otra no se entiende el Derecho Ambiental sin la obra y la escuela del insigne «ingeniero social» de la Universidad de Alicante.

Pero el autor conoce bien el origen de todo ello, y así parte en el capítulo primero por recordarnos la importancia de la crisis ecológica, como el gran reto de la humanidad, lo que le lleva, con cierta osadía a plantearse si no estaremos ante una nueva era geológica entre el antropoceno y el capitaloceno (p. 31) señalando que el primero es inexacto pues no es el hombre (todo) como especie el causante de la crisis ecológica, sino solo un resumido número de ellos con un modelo productivo concreto: el capitalismo. Desde ahí (pp. 32-44) se plantea si es posible conciliarlo con la protección ambiental en lo que es una revisión del tradicional debate (y conflicto entre desarrollo y medio ambiente, del desarrollo sostenible, en suma, que periclitaba las certeras referencias de la mítica STC 64/1982, y ahora con el

---

<sup>4</sup> Martín Mateo, R. *Tratado de Derecho Ambiental*, 3 volúmenes, Trivium. Madrid, 1991. Y el pionero *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

<sup>5</sup> En la reunión de asociaciones de la que apunta el autor en página 48, celebrada en Limoges (Francia), en 1990, participó la Asociación de Derecho ambiental español (ADAME), creada precisamente por el profesor Martín Mateo.

llamado «nuevo capitalismo verde», destacando que en los últimos años el concepto de desarrollo sostenible ha sido sustituido por el de transición ecológica (p. 38) si bien subyace la misma idea en ambos términos «la transformación del sistema productivo sin cuestionar la estructura económica –basada en el productivismo, el consumismo y el crecimiento desenfrenado– que ha causado el deterioro ambiental y el cambio climático».

En el capítulo segundo (pp. 53-90) hay un detenido análisis del marco jurídico internacional y europeo en la defensa del medio ambiente, lo que se analiza con cita de la mejor doctrina (entre ellos el Prof. Juste Ruiz) anotando destacados desastres ambientales que, sin duda, reforzaron el incremento de la conciencia ecológica que García Ortiz ya ha analizado previamente de forma breve pero completa (pp. 44-49). Dentro del mismo Capítulo se llega, como era de esperar tarde o temprano, al papel de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), marco de pensamiento (y regulatorio) en su vertiente social, económica y ambiental que conecta con aspectos esencialmente ligados al cambio climático, las energías renovables y la economía circular. Dicho de otra forma, la Agenda 2030 consolida la hoja de ruta global hacia otro desarrollo sostenible, que deberá llevar a la transformación del modelo económico y como se ha dicho y señala el autor siguiendo a la doctrina (p. 63) a un «nuevo contrato social de la época de la globalización», en donde el derecho ambiental potencia la lucha frente al cambio climático y lo hace su principal punto de referencia. Luchar, mitigar y, en todo caso adaptarse al cambio climático, va a ser uno de los retos más importantes para la sociedad que deberá buscar una transición ecológica justa, lo que conecta en una clara de la amplificación de lo que sea el desarrollo sostenible y con muchos de los ODS: 6,7,9, 11, 12, 13, 14 y 15 directamente relacionados con la protección del medio ambiente y, en concreto, el ODS 13 «Acción por el clima», pues la lucha contra el cambio climático, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible son conceptos por definición inseparables. En efecto, la descarbonización de la economía, y la transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos; promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible,

tal y como se deriva del art. 1 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, va a acondicionar las normas ambientales (lo está haciendo ya). Y es ese cambio de modelo el que también se propone en varias partes del libro (p. 32 y ss. especialmente).

Pues bien, el reto del cambio climático, en un marco con una fuerte determinación normativa exógena tendente a conciliar la política climática –y energética– que emana del contexto internacional, con la acción de la Unión Europea, cuestiona si son adecuadas las políticas y prácticas de reducción y adaptación a los cambios que se seguirán manifestando en las próximas décadas, a la vez que pone en entredicho los instrumentos de protección del medio ambiente o de la naturaleza. Y es justamente el análisis del derecho europeo el que cierra (pp. 69-90) en un detallado estudio el autor, que hilvana finamente en poco más de veinte páginas la densa evolución (y conformación) de las políticas ambientales de la Unión Europea y del Derecho mismo (sus limitaciones) en lo que afirma debe ser «un giro ecocéntrico o biocéntrico», reconociendo la imposibilidad de poder analizarlo todo con detalle, pero apuntando tres hitos recientes: el Pacto Verde Europeo, el Reglamento europeo sobre el clima y el Reglamento europeo relativo a la restauración de la naturaleza. En un elenco interventor de lo que el Prof. García Ortiz califica que ha llevado a que la evolución de la política de la UE haya dado aquel giro que ha tenido efectos también en los Estados miembros. Y también en el Consejo de Europa, lo que se atiende en las p. 85 y ss.

En la obra que se recensiona se vislumbran, entre líneas, y desde las primeras páginas, algunos cambios de paradigma en cuanto al ordenamiento jurídico ambiental, que pasa a centrar prácticamente todas las medidas de intervención en la lucha frente al cambio climático, como uno de los retos más importantes para la sociedad, lo que hace que conecten transversalmente varios títulos competenciales con derivaciones en la legislación sectorial (aguas, costas, agricultura, sectores productivos, gestión de emergencias y protección civil, biodiversidad, etc.). En efecto, la lucha frente al cambio climático, la adaptación al mismo y la mitigación de sus consecuencias, pasa a ser el eje principal sobre el que se van –se están ya vertebrando– las normas ambientales (estatales o autonómicas), lo que alcanza como

señala García Ortiz, siguiendo a la doctrina, a las «cláusulas climáticas» que ya se decantan en algunas constituciones (p. 111).

De forma directa la obra elude descender a cuestiones como qué es el derecho a la protección de la naturaleza o el medio ambiente (p. 114 y ss.) con apoyo en el derecho comparado o la tutela indirecta del Tribunal Europeo de Derechos Humanos con una profusa cita de jurisprudencia, en la que no faltan referentes como el caso holandés Urgenda o la demanda de la asociación de una venerable «mujeres mayores» de Suiza, ambas con referencia al cambio climático, como es sabido.

En el capítulo cuarto, en otro detallado análisis, se abordan las cuestiones avanzadas previamente por el autor: las derivaciones de la formulación del art. 45 CE; los problemas de la protección de la naturaleza en un estado compuesto (y complejo) como España, asumiendo el ineficaz planteamiento constitucional del reparto de competencias y las referencias en la leyes orgánicas de reforma de los estatutos de autonomía, señalando que «los principios rectores en materia de tutela ambiental del medio ambiente aparecen en todos los Estatutos de Autonomía» (p. 160), destacando el de Andalucía en el que la sostenibilidad es un principio transversal que «permea todo el texto normativo» (sic). Más adelante el estudio desciende a los derechos y deberes consagrados en las citadas reformas y la diversidad de formulaciones para catalogar lo que, sin duda, es un derecho subjetivo.

Por último, y sin perjuicio de las correctamente sintetizadas conclusiones (pp. 217-228), en el capítulo quinto la monografía no elude aportar reflexiones interesantes a la hora de reconfigurar la fundamentación teórica de los derechos de la naturaleza en una llamada justicia ecológica, como evolución o complemento desde el modelo de justicia social contemporáneo. Y la integración en una ética ecológica. Ahí se encuentra un amplio debate para la reflexión, que sobrepasa una mera recensión, como es la necesidad de atribuir derechos a la naturaleza desde una perspectiva programática y su aplicación práctica, ya mediante su reconocimiento constitucional o legal o el reconocimiento de personalidad jurídica a la naturaleza a través de una ficción jurídica. Interesantes son las opiniones que recoge García Ortiz junto con la doctrina, en la que no se elude el escepticismo, o la propuesta de Luigi Ferrajoli (pp. 180-181).

En una reflexión postrera apela al constitucionalismo comparado y ecocéntrico (Ecuador y el empeño por lograr una sociedad guiada por el buen vivir o el *sumak kawsay*) o los ejemplos de Colombia y Bolivia, recuperando categorías propias de la cosmovisión indígena latinoamericana (p. 101 y ss.) o reinterpretando las ya existentes ligadas al derecho sostenible y el derecho de las generaciones futuras (p. 103). O la apuesta por categorías para conseguir este «Estado social o ecológico», o «Estado Ambiental de Derecho» o «Estado social y ambientalmente orientado» (p. 206, y las diversas acepciones doctrinales).

En la conclusión novena queda patente la opinión del autor para quien, a pesar de los obstáculos y de que es una propuesta polémica, le reconoce cierta utilidad, por ejemplo, en la medida en que «todas las categorías jurídico-constitucionales empleadas hasta el momento no habrían podido proteger eficazmente la naturaleza». Antes de las conclusiones, se nos ofrecen otros ejemplos de ese movimiento legal de reconocimiento de derechos de la naturaleza que superan la mera visión antropocéntrica, que se ilustra bien en la p. 193, en lo que el autor llama el giro ecocéntrico de la jurisprudencia en la Corte Constitucional de Colombia, bajo la cual «la naturaleza debe ser vista y entendida bajo el supuesto de que el ser humano es un elemento más de la naturaleza y no un superior que tiene disponibilidad sobre el medio ambiente». Evidentemente, aquí y ahora, se menciona la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de la personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca.

Junto a la conclusión 12, y para el final, nos brinda García Ortiz unas ideas sugerentes (y arriesgadas) que son las del mismo título del libro: «La Constitución Ecológica». La necesidad de ésta, de la reforma de la Constitución Española «en clave ecológica» como nuevo paradigma al que debe aspirar todo ordenamiento jurídico: el ecocentrismo; a través de un nuevo proceso reconstituyente en donde se aborde la integración del antropocentrismo ecológico en un llamado «Estado social ecológico». Ya antes se había afirmado lo que pretende esta obra que es, reflexionar sobre la necesidad de un cambio de paradigma hacia un nuevo modelo jurídico, político, cultural y económico de tipo ecocéntrico, en que la naturaleza se convierta en el eje nuclear del ordenamiento (p. 94), así como la diferencias entre una

visión jurídica de la naturaleza antropocéntrica (que no ha sido capaz de frenar los ecocidios, la degradación de la naturaleza ni el cambio climático) o ecocéntrico como «propuesta en construcción» (p. 97).

Me remito en aras de la brevedad, a fin de conseguir ese cambio, a lo que nos propone al autor en las pp. 211 y ss.: evolución de la categoría de la dignidad hacia un significado armónico con la naturaleza, incorporando al art. 1.1 y 10.1 CE y un nuevo valor o derecho de cuidado (vid. p. 207), respeto y protección de la naturaleza que debe adquirir a misma eficacia jurídica que los de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, proponiendo hasta una redacción del citado precepto. La conversión del derecho al medio ambiente en un derecho fundamental en sentido estricto. O mutando los postulados sobre los que asienta el modelo económico (art. 38 y 128.1 CE) y el mismo reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

En suma, estamos ante un libro que abre reflexiones interesantes que, sin duda, serán objeto de ulteriores aportaciones por su autor. La cercanía con el mismo, y su Departamento (que es el mío, en la Universidad de Alicante), ejemplo en donde en el área de Derecho Constitucional están apareciendo interesantes aportaciones sobre el pretendido monopolio del derecho ambiental por los administrativistas, hará que sea fácil debatir todo lo que nos propone García Ortiz. Y ver si, efectivamente, los cambios que postula son debidos a que «las diferentes técnicas jurídicas empleadas en el Derecho Administrativo Ambiental para hacer frente a los desafíos ecológicos se han revelado insuficientes» (p. 199). Y si ello aboca indefectiblemente a una protección de la naturaleza desde el constitucionalismo o más bien a una transición en el Derecho Administrativo ambiental<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Me remito al interesante trabajo de Moreno Molina, J. A. «La imprescindible transición ambiental del derecho administrativo», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 69, 2025, que afirma que «nos encontramos ante el nuevo horizonte para el Derecho administrativo [...] que reivindica la singularidad del Derecho administrativo de la Unión Europea frente al de sus Estados miembros». O que recuerda que «La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) también exige en su artículo 37 que las políticas de la Unión integren y garanticen con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad. Se consagra así al más alto nivel del Derecho de la UE el principio de transversalidad del medio ambiente, que implica que la protección del medio ambiente debe integrarse en todas las políticas y actuaciones públicas, que a su vez deben formularse teniendo siempre presente la perspectiva ambiental».

REVISTA DE LAS  
CORTES GENERALES  
IV

Jurisprudencia parlamentaria  
española comentada  
Spanish parliamentary case  
law with commentaries



**SOBRE LAS FACULTADES DE LOS DIPUTADOS NO  
ADSCRITOS. COMENTARIO A LAS SENTENCIAS DEL  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 14/2025 Y 15/2025, DE  
27 DE ENERO. RECURSOS DE AMPARO NÚMS. 230-  
2022 Y 2970-2022. (BOE NÚM. 51, DE 28 DE FEBRERO  
DE 2025)**

RIGHTS OF NON-ATTACHED DEPUTIES. COMMENTARIES ON  
CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENTS 14/2025 AND 15/2025,  
OF JANUARY 27. CONCERNING THE APPEALS FOR LEGAL  
PROTECTION NUMS. 230-2022 AND 2970-2022. (BOE NUM. 51, OF  
FEBRUARY 28, 2025)

Isabel María ABELLÁN MATESANZ  
Letrada de las Cortes Generales  
<https://orcid.org/0000-0002-6616-1101>

*RESUMEN*

*El Tribunal Constitucional, por la vía del amparo y con ocasión de dos recursos planteados por un diputado no adscrito del Parlamento de las Islas Baleares, analiza los perfiles de la referida figura y se pronuncia sobre el alcance de sus atribuciones, concluyendo que los acuerdos de la Mesa del Parlamento balear que denegaron o inadmitieron diversas solicitudes formuladas por dicho diputado en relación con el ejercicio de determinadas facultades, impugnados como lesivos del derecho de representación política, reconocido en el artículo 23.2 CE, no producen la denunciada lesión ni afectan al derecho del recurrente a ejercer en plenitud sus funciones parlamentarias. Con ello, el Alto Tribunal, a la vez que confirma la corrección de la actuación de la Mesa del Parlamento, amparada en los artículos 27.1 b) y 28 del Reglamento de dicha Asamblea, valida la limitación de derechos y facultades del cargo electo que, expulsado de su grupo parlamentario en la Cámara, queda por ello sin adscripción a grupo parlamentario alguno.*

*Palabras clave:* Tribunal Constitucional, recurso de amparo, derecho de representación política, ius in officium, Mesa, diputado no adscrito, Parlamento de las Islas Baleares, derechos, facultades y limitaciones.

*Artículos clave:* art. 23.2 CE, arts. 27.1 b) y 28 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares.

*Resoluciones relacionadas:* SSTC 151/2017, de 21 de diciembre, y 159/2019, de 12 de diciembre.

### ABSTRACT

*The Constitutional Court, by means of amparo and on the occasion of two appeals brought by a non-attached member of the Parliament of the Balearic Islands, analyzes the profiles of the aforementioned figure and pronounces on the scope of his powers, concluding that the resolutions Balearic Parliament Bureau which rejected or denied various requests made by the said deputy in relation to the exercise of certain powers, resolutions challenged as damaging to the right of political representation, recognized in article 23.2 CE, do not produce the alleged injury nor do they affect the right of the appellant to fully exercise his parliamentary functions. With this, the High Court, while confirming the correctness of the actions of the Bureau of the Parliament, protected by articles 27.1 b) and 28 of the Standing Orders of that assembly, validates the limitation of rights and powers of the elected official who, expelled from his parliamentary group in the Chamber, is therefore left without attach to any parliamentary group.*

*Keywords:* Constitutional Court, appeal for constitutional protection of fundamental rights, political representation, ius in officium, Bureau, Deputy not attached, Parliament of Balearic Islands, fundamental rights, exercise, limitations.

*Key articles:* art. 23.2 of the Spanish Constitution and arts. 27.1 b) and 28 of the Standing Orders of the Balearic Parliament.

*Related decisions:* SSTC 151/2017 of December 21 and 159/2019 of December 12.

## I. ANTECEDENTES

Las dos sentencias que pretenden analizarse en estas páginas, las sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 14/2025 y 15/2025, de 27 de enero de 2025), traen causa de sendos y sucesivos recursos de amparo presentados por un miembro del Parlamento de las Islas Baleares contra diversos acuerdos de la Mesa de dicho Parlamento, relativos al ejercicio de sus derechos y facultades en el seno de la Asamblea autonómica en su condición de diputado no adscrito, acuerdos que el recurrente consideró, por referencia con los derechos y facultades de los diputados adscritos a un grupo parlamentario, limitativos de su derecho de representación *ex* artículo 23.2 de la Constitución española (CE) e incompatibles con el principio de igualdad reconocido en el artículo 14 CE.

Para entender desde el inicio la cuestión que se plantea, procede indicar que la condición de diputado no adscrito se le otorgó al recurrente no desde el inicio de su mandato, sino como consecuencia su expulsión del grupo parlamentario al que había pertenecido –Ciudadanos-Partido por la Ciudadanía– en aplicación de lo dispuesto por el artículo 27.1 b) del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, que, tras la reforma del mismo operada el 19 de marzo de 2019, determina que «tendrán la condición de no adscritos durante toda la legislatura los diputados y las diputadas que [...] abandonen su grupo o sean expulsados».

De este modo, *ope legis* y al amparo del transcrito precepto, el recurrente pasó, por efecto de la referida circunstancia, a ver su función representativa circunscrita estrictamente a lo que determina el siguiente artículo 28.1 del mismo texto normativo, esto es, a tener «los derechos que el Reglamento reconozca a los diputados individualmente», inclusive en lo referido a percepciones económicas y medios materiales, con la particularidad añadida de que el propio Reglamento otorga, en el siguiente punto 2 del citado artículo 28, a la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, la decisión sobre «el procedimiento para su intervención en el Pleno y en las comisiones, así como sobre su pertenencia a estas».

Respecto de algunas iniciativas concretas, establece el mencionado precepto, en su apartado 3, que corresponde a los diputados no adscritos:

- «a) Formular una pregunta por periodo de sesiones y defender las enmiendas parciales que hubieran formulado durante la tramitación de los textos legislativos en el Pleno.
- b) Pertenecer a una comisión legislativa en la cual podrán formular preguntas orales y participar en comparecencias y fijar posición en relación con las proposiciones no de ley que se debatan.
- c) Presentar y defender enmiendas parciales a los textos legislativos conforme a lo establecido en una resolución de Presidencia.»

De conformidad con el referido marco normativo, la Mesa del Parlamento balear, ciñéndose a lo prescrito, desestimó diversas solicitudes del recurrente, todas ellas formuladas entre los meses de octubre de 2021 y marzo de 2022 y todas ellas relacionadas con el ejercicio de su función representativa (participación en las sesiones plenarias y de comisión, planteamiento de proposiciones de ley y no de ley, formulación de enmiendas, votación) o con los medios materiales y económicos para el desempeño de la misma, algunas de las cuales fueron seguidamente sometidas a la reconsideración del precitado órgano rector, quien, reiterando su decisión inicial, las rechazó nuevamente.

Todos los referidos acuerdos desestimatorios de la Mesa del Parlamento de las Islas Baleares, los denegatorios en primera instancia y los que lo fueron en reconsideración, son, a instancias del diputado no adscrito –quien, en su nueva posición jurídico-parlamentaria se consideró lesionado en su *ius in officium*–, sometidos a revisión por el Alto Tribunal en las dos sentencias que se comentan, dictadas en la misma fecha, si bien este deja fuera de su examen, por inadecuado levantamiento de la carga alegatoria –o, dicho de otro modo, por falta de desarrollo argumental–, varios de ellos, limitando su pronunciamiento, en la STC 14/2025, a los que seguidamente se indican:

- Los relativos a la participación del diputado no adscrito en el Pleno y las comisiones.

- Los que afectan a las facultades del diputado no adscrito en relación con la presentación de proposiciones de ley y no de ley.
- Los que se refieren a la puesta a disposición del diputado no adscrito de medios materiales y económicos para el desempeño de función.

Asimismo, en la STC 15/2025, enjuicia el Tribunal Constitucional otros diversos acuerdos de la Mesa del Parlamento balear que agrupa en torno a otros tres bloques de cuestiones:

- El sistema de voto de las enmiendas en el proceso de aprobación de los presupuestos generales de la comunidad autónoma.
- La posibilidad de presentación de enmiendas a proposiciones no de ley.
- La facultad de escoger la comisión de pertenencia y cambiarse en el curso de la legislatura a petición propia.

Interesa señalar en este punto que la pretensión del recurrente no era solo que el Tribunal Constitucional, declarando los referidos acuerdos lesivos de su derecho fundamental de representación política garantizado por el artículo 23.2 CE, otorgase el amparo solicitado, sino que, yendo más allá, elevara la Sala Segunda al Pleno la demanda formulada, de modo que fuera este, y no aquella, quien efectuara la revisión requerida; pretensión que no fue atendida por el Alto Tribunal, si bien, no por consenso, como lo atestigua el hecho de que ambas sentencias vayan acompañadas de un voto particular –desarrollado *in extenso* solo en la primera de las sentencias y del que, al final de estas líneas, se dará detalle–, en el que el magistrado firmante, disidente de la opinión de la mayoría, lamenta la ocasión perdida de matizar la doctrina del Alto Tribunal sentada en la previa STC 159/2019, de 12 de diciembre, la primera que se refirió a las facultades y atribuciones de los diputados no adscritos y de la que las que ahora se analizan se presentan como una mera aplicación.

## II. COMENTARIO

A partir de estos antecedentes y según puede fácilmente deducirse de lo hasta aquí indicado, la cuestión que se dilucida en los recursos de amparo que nos ocupan es, pues, en qué medida los mencionados acuerdos de la Mesa del Parlamento balear, al aplicar las limitaciones establecidas en el artículo 28 de su Reglamento a quien, en virtud de lo dispuesto en el precedente artículo 27.1 b) de la citada norma, pasó de ser diputado de un grupo parlamentario a encontrarse no adscrito a ninguno, pudieron lesionar su derecho fundamental de representación política, como también el principio de igualdad, ambos reconocidos en el artículo 23.2 CE y este último, además y con carácter general, en el artículo 14 CE; recursos que la Sala Segunda del Alto Tribunal zanja –ya lo adelantamos– denegando el amparo solicitado, por entender, sobre la base del razonamiento jurídico del que más adelante se dará cuenta y que viene a reiterar el ya formulado en la citada STC 159/2019, que las pretendidas lesiones no se produjeron.

Antes de entrar a analizar el razonamiento del Tribunal Constitucional y comoquiera que se considera de sumo interés su conocimiento por las peculiaridades de su origen y de su regulación jurídica, vamos a hacer, con carácter preliminar, una breve mención a la figura del diputado no adscrito.

### *A) La figura del diputado no adscrito*

La del diputado no adscrito, entendiéndolo por tal aquel que abandona el grupo parlamentario al que pertenecía o que es expulsado de este, es una figura contemplada en los reglamentos de casi todas las Asambleas parlamentarias autonómicas –pero, curiosamente, no reconocida en el ámbito de las Cortes Generales– y que presenta una relación estrecha y directa con el fenómeno del transfuguismo político. De hecho, dicha figura surge, por reflejo de la del concejal no adscrito –puesto que fue inicialmente en el ámbito local donde se conoció la figura del cargo electo situado al margen de un grupo político–, para poner coto a la distorsión que supone que quien concurre a los comicios bajo ciertas siglas y siendo partícipe de una determinada ideología, pase, vigente la legislatura, a desvincularse de

las mismas; y ello porque tal circunstancia se considera un elemento desestabilizador de la vida política y, mucho más grave, una modificación por la vía de los hechos del resultado electoral expresado por la voluntad popular.

Ante esta práctica fraudulenta, o, cuando menos, democráticamente perniciosa, el legislador ha querido dar una respuesta que, a la vez que respetuosa con la doctrina de la representación política tal y como ha sido delimitada por nuestro Tribunal Constitucional –el escaño corresponde al cargo y no al partido–, penalice de algún modo la conducta de quien incurre en la misma, no ya con la pérdida del escaño –porque ello no es posible de acuerdo con la referida doctrina–, pero sí situándole en una posición jurídica diferente de la que tiene el diputado que pertenece a un grupo parlamentario. Esta es la razón de ser de la figura del diputado no adscrito, que se asimila reglamentariamente, en los ámbitos en los que se reconoce, al diputado individual y que ve normativamente –y en la práctica– mermadas sus facultades de representación respecto de las que antes de la salida de su grupo político le correspondían.

Un somero examen de la regulación de esta figura en nuestros sistemas parlamentarios –dejamos al margen el estudio del Derecho comparado, donde tampoco es desconocida– pone de relieve, a bote pronto, que no existe una normatividad uniforme en, al menos, tres aspectos:

- Primeramente, no todos los sistemas jurídicos han acogido la misma solución ante la marcha de un parlamentario de su grupo, puesto que, si algunos, efectivamente, contemplan la figura específica del diputado no adscrito (es el caso, como se ha indicado, de casi todas las Asambleas autonómicas y también el del Parlamento Europeo, bajo la denominación de diputado «no inscrito»), otros, en cambio, simplemente adscriben al diputado que abandona o es expulsado de su grupo parlamentario al grupo mixto (y este es el supuesto, también ya mencionado, de las dos Cámaras de las Cortes Generales).
- En segundo lugar, aunque el caso típico es el del diputado que deviene no adscrito por abandono o expulsión de su

grupo parlamentario, en algunos sistemas el parlamentario puede adquirir la condición de no adscrito al inicio de su mandato, cuando, transcurrido el plazo fijado para incorporarse a un grupo parlamentario, el diputado en cuestión no ha ejercitado esta opción.

- En fin, puede ser, aunque no es habitual, que los reglamentos parlamentarios hagan una distinción entre la salida del diputado del grupo parlamentario de forma voluntaria (abandono) o forzosa (expulsión). Lo más usual, en los sistemas que lo contemplan, es que, al margen de cuál sea la causa, si el diputado se encuentra desvinculado de un grupo parlamentario, en origen o de forma sobrevenida, pase a considerarse no adscrito; no adscripción que puede mantenerse durante toda la legislatura o que, según los casos, puede revertirse, acogiendo de nuevo el grupo al parlamentario expulsado.

Sea como fuere, lo que sí es común a todos los sistemas es la merma de estatus que sufre el diputado que pasa a encontrarse en tal posición y que ve anudadas determinadas consecuencias jurídicas a la decisión política –propia o ajena– de salida del grupo parlamentario. A ello nos referiremos más adelante, analizando de forma pormenorizada las restricciones de las facultades que integran el *ius in officium*, al hilo del comentario de las sentencias que nos ocupan.

Regresando, pues, hecho este breve *excursus*, al análisis de las SSTC 14/2025 y 15/2025 y, comoquiera que las mismas, según se ha indicado más arriba, se formulan por el propio Tribunal como aplicación de la doctrina fijada en su anterior STC 159/2019, resulta conveniente, antes de adentrarnos en el estudio de las recientemente dictadas, referir cuál fue la doctrina constitucional dimanante de aquella primera, que resolvió un supuesto, acaecido en la Asamblea de Extremadura, similar al del Parlamento de las Islas Baleares que ahora se aborda; similar más que en cuanto a la causa –se trata de un caso de salida voluntaria, y no de expulsión, de un diputado del grupo parlamentario–, en cuanto al resultado –restricción de los derechos y atribuciones del diputado afectado–.

B) *La doctrina constitucional sentada en la STC 159/2019*

Resumimos a continuación los aspectos fundamentales de la doctrina sentada en la sentencia de referencia, que el Tribunal Constitucional formula, también en recurso de amparo, partiendo del previo recordatorio del contenido del derecho fundamental concernido, que no es otro que el de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE), y del que, por lo que al caso atañe, subraya el propio Tribunal los siguientes aspectos:

- a) El artículo 23.2 CE, que reconoce el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes, se extiende a la permanencia en el ejercicio del cargo público y a su desempeño de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas. Esta garantía tiene especial relevancia cuando –como ahora– los solicitantes de amparo son diputados que reclaman el derecho al ejercicio en plenitud de la representación.
- b) El derecho al desempeño de cargos públicos representativos sin perturbaciones ilegítimas es uno de los denominados de configuración legal y, en consecuencia, compete a la ley –comprensiva de los reglamentos parlamentarios– ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos públicos, que pasan, en virtud de su creación legal, a quedar integrados en el estatus propio de cada cargo, pudiendo su eventual vulneración ser denunciada ante el Tribunal Constitucional.
- c) El derecho fundamental a acceder y permanecer en el ejercicio de las funciones y cargos públicos representativos no es –y esto ocurre con todos los derechos– incondicionado o absoluto, sino que, por el contrario, se trata de un derecho delimitado en su contenido tanto por su naturaleza como por su función; en este sentido, no cualquier acto que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues solo poseen relevancia constitucional,

a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al «núcleo» de su función representativa parlamentaria, esto es, los que se relacionen estrictamente con las funciones constitucionales legislativa y de control de la acción del Gobierno.

- d) El derecho de acceso y ejercicio de cargos públicos representativos se impone también, en su contenido esencial, al legislador, es decir, al reglamento parlamentario. De ahí que pueda entenderse vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas legislativas adoptan decisiones que impiden o coartan su práctica, así como que contrarían la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes.
- e) Tal circunstancia impone a los órganos parlamentarios, por un lado, una interpretación restrictiva de todas las normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos; por otro, la exigencia de que las limitaciones o restricciones que afecten al núcleo esencial del *ius in officium* se ordenen a un fin legítimo, en términos proporcionados –y este juicio de proporcionalidad es especialmente importante– a dicha válida finalidad; y, por último, la obligación de que los acuerdos parlamentarios que lleven a cabo estas eventuales limitaciones o restricciones sean motivados, motivación que resulta capital para llevar a cabo el referido juicio de proporcionalidad de la diferencia de trato.

A partir de esta configuración del *ius in officium* ex artículo 23.2 CE, extrae el Alto Tribunal las siguientes conclusiones respecto de la controvertida cuestión de la restricción de facultades de la no menos discutida figura del diputado no adscrito, sentando, de este modo y por vez primera –aunque ya en la misma línea se había pronunciado en relación con los concejales no adscritos en su STC 151/2017, de 21 de diciembre–, su doctrina al respecto; a saber:

- a) La condición de diputado no adscrito, en sí misma considerada, no es lesiva del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE, en la medida que su existencia responde a

un fin legítimo, como es el de la lucha contra el transfuguismo, dado que que la inclusión del pluralismo político como valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6 CE) dotan a la adscripción política de los representantes de relevancia jurídica y no solo política.

- b) En cualquier caso, las limitaciones o restricciones de los derechos y facultades del diputado no adscrito que se establezcan por las Asambleas legislativas, ya sea por vía reglamentaria, ya sea mediante acuerdos de su órgano de gobierno, no pueden operar, en contra de la garantía de igualdad, sobre los derechos integrantes del *ius in officium*, núcleo de la función representativa.
- c) La referida garantía de igualdad ha de armonizarse con la libertad de mandato, que supone la exclusión de todo sometimiento jurídico del representante, en cuanto tal, a voluntades políticas ajenas, entre ellas, las de las organizaciones o grupos políticos en los que se integre o en cuyas listas hubiera concurrido a las elecciones.
- d) El juicio de igualdad exige examinar la proporcionalidad de la diferencia de trato, en el triple sentido de considerar si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella, antes enunciado (juicio de idoneidad); si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en cuanto que no existe otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y si la medida idónea y necesaria resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

En resumen, no es la mera previsión reglamentaria de la condición de diputado no adscrito lo que resulta lesivo del derecho funda-

mental a la participación política (art. 23.2 CE), pues tal condición es, en principio, plenamente constitucional si el régimen jurídico que se aparea a ella solo conlleva diferencias de trato que se justifican de un modo proporcionado en algún fin constitucionalmente legítimo, como lo es la lucha contra el transfuguismo, o que se relacionan con aspectos no nucleares de la función representativa del diputado; la eventual vulneración del referido derecho fundamental provendrá, en su caso, de alguna o algunas limitaciones concretas que, como consecuencia del paso del diputado a esta específica situación jurídica, se le hayan impuesto por el órgano de gobierno parlamentario, precisamente de aquellas que afecten al núcleo esencial de la función representativa y lo hagan de un modo desproporcionado.

*C) La interpretación constitucional en el caso comentado (SSTC 14/2025 y 15/2025)*

En el supuesto que analizamos, considerando el Tribunal Constitucional, según varias veces se ha apuntado, que la doctrina dimanante de la STC 159/2019, que acaba de resumirse, es enteramente aplicable al caso del Parlamento de las Islas Baleares sometido a su juicio y partiendo del respeto a la libertad de la Asamblea para establecer, interpretar y aplicar las reglas que rigen su organización y funcionamiento, siguiendo el mismo proceder en las dos sentencias, admite, primeramente, la limitación de facultades prevista en el artículo 28 del Reglamento parlamentario y dictamina ajustada a derecho la asimilación de funciones que el mismo efectúa a las que se reconocen individualmente a quienes ocupan un escaño, por entender que ello neutraliza la desigualdad en el ejercicio de la función representativa que llevaría aparejada la sobrerrepresentación del diputado no adscrito. De este modo, ratificando la validez de la regulación reglamentaria, renuncia el Tribunal Constitucional a ejercer su función típicamente kelseniana de legislador negativo o de depuración del ordenamiento jurídico.

A continuación, pasa el Alto Tribunal a enjuiciar cómo la Mesa del Parlamento balear ha ejercido las facultades otorgadas al respecto por el referido texto normativo, examinando una a una las concretas limitaciones del *ius in officium* asociadas a la condición de diputado no adscrito, plasmadas en los acuerdos que el recurrente denuncia por

considerarlos lesivos de su derecho fundamental de representación política, resolviendo respecto de cada una de las examinadas, referidas en los antecedentes de este comentario, lo que seguidamente se indica y por las razones que igualmente se señalan:

- a) Sobre la representación del diputado no adscrito en el Pleno y las comisiones. Comoquiera que se refería el recurrente en su demanda de amparo únicamente a las facultades de control al Gobierno, esto es, a la formulación de preguntas –una por período de sesiones– e interpelaciones –una al año–, sin mencionar específicamente el resto de facultades atribuidas a los diputados no adscritos en Pleno o comisión –v. gr. participación en comparecencias o fijación de posición y defensa de enmiendas en la tramitación de textos legislativos–, a examinar la lesividad de tales facultades de control se ajusta el Tribunal, validando la actuación de la Mesa del Parlamento balear al acoger los argumentos esgrimidos en las alegaciones formuladas por la defensa del órgano de gobierno de la Cámara: la restricción de la función parlamentaria de control al Gobierno tiene por objeto evitar una sobrerrepresentación de los diputados no adscritos en la vida parlamentaria, o, dicho de otro modo, preservar la igualdad en el estatus del representante político que, de no limitarse el ejercicio de las referidas facultades, podría verse vulnerada en el sentido contrario al que alega el recurrente.
- b) En relación con la presentación de proposiciones de ley y no de ley. Habida cuenta de que para el ejercicio de dichas facultades establece el Reglamento parlamentario la firma del portavoz de un grupo parlamentario o, en el caso de las primeras, alternativamente, el aval de un mínimo de firmas de diputados independientemente de su adscripción, la denegación de la posibilidad de presentarlas al recurrente, en su condición de diputado no adscrito, es consecuente con su posición jurídica, que le permite ostentar las atribuciones propias de los diputados individualmente considerados, pero no las reservadas a los grupos parlamentarios. También

aquí la diferencia de trato dispensada al diputado no adscrito es, para el Tribunal Constitucional, acorde al principio de igualdad, pues preservando sus facultades individuales se impide que, a resultas de la salida del grupo parlamentario, tenga una condición más beneficiosa que aquellos otros que se ven sujetos a la dinámica de funcionamiento de los grupos parlamentarios.

- c) Respecto de la atribución de medios materiales y económicos para el desempeño de su función. Reiterando, en lo que se refiere a las retribuciones de los parlamentarios –cualquiera que sea su denominación–, lo que el máximo intérprete de la Constitución determinó hace más de una década, esto es, que no pertenecen al núcleo de su función representativa, ciñe el Tribunal su pronunciamiento a los espacios físicos y el mobiliario facilitados al recurrente en el edificio de la Cámara en cuanto que diputado no adscrito, y, además de confirmar que no existe un soporte reglamentario que ampare el «derecho» de los diputados a un despacho propio o que prevea un determinado reparto de espacios, concluye, respecto de los medios materiales puestos por la Asamblea a disposición de los diputados, lo mismo que respecto de sus retribuciones: no pertenecen al núcleo de la función representativa.
- d) En cuanto a la votación de los presupuestos generales de la comunidad autónoma. La queja del diputado no adscrito en este punto tenía que ver más que con el ejercicio del derecho del voto –que lo pudo ejercer sin impedimento– con la agrupación de votaciones en sesión plenaria que ordenó la Presidencia, oídas la Mesa y la Junta de Portavoces, órgano en el que el diputado no adscrito no estaba presente. Habiendo actuado los órganos rectores de la Cámara conforme a lo dispuesto al respecto en el Reglamento parlamentario, no cabe afirmar que por la no participación en la consulta previa a la votación –que, según constata el Tribunal, se desarrolló sin incidentes y sin que se formulara protesta por parte de nadie durante la sesión– el recurrente viera menoscabado su *ius in officium*.

- e) En lo relativo a la facultad de enmienda de las proposiciones no de ley. Tomando en consideración que el Reglamento parlamentario reserva no solo la facultad de presentar este tipo de iniciativas, sino también la de enmendarlas, a los grupos parlamentarios, excluyendo de ello a los diputados de forma individual, la privación de tal posibilidad al diputado no adscrito no supone una injustificada diferencia de trato, sino una simple proyección de la privación genérica de la facultad de enmienda respecto de las proposiciones no de ley a los diputados individualmente considerados, por lo que no puede considerarse restrictiva del *ius in officium* ni lesiva del artículo 23.2 CE.
- f) Sobre la facultad de escoger la comisión de pertenencia y cambiarse en el curso de la legislatura a petición propia. Cuatro razones esgrime el Tribunal Constitucional para confirmar como ajustada a derecho la actuación de la Mesa del Parlamento balear que, ampliando el número de diputados de una determinada comisión, asignó a esta al diputado no adscrito, negándole la opción por una comisión de su preferencia como también la modificación de su adscripción durante la legislatura; a saber: la exigencia de representación proporcional en las estructuras de organización del trabajo parlamentario, la necesidad de mantener una cierta constancia y estabilidad en esas estructuras, la inexistencia de un «derecho» a elegir la comisión de pertenencia por parte de los diputados individuales y la posibilidad de ejercicio de la función parlamentaria del diputado no adscrito en el ámbito de una comisión legislativa, aquella a la que fue asignado. Así las cosas, no existe, para el Alto Tribunal, ni arbitrariedad ni falta de motivación ni desproporción ni discriminación que busque limitar el derecho a ejercer en condiciones de igualdad el cargo representativo.

De todo su exhaustivo análisis, concluye el Tribunal Constitucional que los acuerdos parlamentarios impugnados, que limitan las facultades del diputado no adscrito a las que se reconocen a los diputados individualmente considerados, excluyendo las reservadas

a los grupos parlamentarios, específicamente en lo que atañe a sus posibilidades de formular y enmendar iniciativas legislativas y no legislativas, así como en lo referente al control de la acción del Gobierno, no vulnerarían el derecho del recurrente que garantiza el artículo 23.2 CE y no se consideran lesivos del núcleo esencial de las funciones de representación que se le atribuyen en tal condición de diputado no adscrito. Por ello, deniega el Tribunal Constitucional el amparo solicitado.

Pero aun cuando ambas sentencias sean, en consecuencia, desestimatorias, la decisión del Tribunal no fue adoptada por acuerdo unánime de todos los miembros del órgano jurisdiccional. De ahí que las mismas se vean acompañadas de sendos votos particulares en los que el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla, discrepante de la opinión de la mayoría, no tanto por la aplicación de la doctrina de la STC 159/2019, sino, como explica en el voto que acompaña a la primera de las dos sentencias dictadas, por la pertinencia de su aplicación mecánica y acrítica, sin atender a las circunstancias del caso, deja reflejada su posición en los términos que a continuación se exponen.

*D) El voto particular del magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla*

Parte en su voto particular el magistrado de la idea de que, respondiendo la figura del diputado no adscrito a un fin constitucionalmente legítimo, como es el de poner freno al complejo fenómeno del transfuguismo político –en lo que coincide con el resto de los magistrados firmantes de las sentencias–, sin embargo, las restricciones o limitaciones impuestas a los diputados que se encuentran en tal situación jurídica pueden llegar a ser de tal calado e intensidad que desnaturalicen, en contra de la garantía de igualdad contenida en el artículo 23.2 CE –y es en este punto en el que centra su discrepancia–, los derechos integrantes del *ius in officium* del parlamentario, que son el núcleo de su función de representación.

En este sentido, entiende el magistrado que la doctrina sentada por el Alto Tribunal en su previa STC 159/2019, que ahora se reitera, incurre en excesos e incorrecciones, fundamentalmente porque, soslayando el juicio de proporcionalidad, en la tensión entre, por un lado, la garantía de igualdad y la libertad de mandato (artículo 67.2 CE) y, por otro, el reconocimiento a los partidos políticos de su papel

constitucional (art. 6 CE), se inclina por favorecer la representación a través de los partidos –de su trasunto, que son los grupos parlamentarios– frente a la representatividad democrática e individual del diputado, que es el verdadero titular de los derechos y facultades del artículo 23.2 CE y quien, por mor de la construcción de la teoría de la representación política, se encuentra vinculado con los ciudadanos que han expresado su voluntad popular.

Consecuente con lo expresado en la citada sentencia, el máximo intérprete de la Constitución ratifica en estas otras, como válido y conforme a nuestra norma suprema, lo dispuesto en el Reglamento del Parlamento balear, fundamento de los acuerdos que se recurren, que penaliza la desvinculación del diputado del nexo orgánico que es el grupo parlamentario, ya sea por abandono –supuesto este típico del transfuguismo–, ya por expulsión –supuesto ajeno a la voluntad del parlamentario–, con un «desplazamiento» que supone una intensa restricción de sus derechos y facultades. Restricción que se deriva de la presunción de que la separación del diputado es contraria, por sí sola y sin atender a las causas por las que esta se produce, a la estabilidad de la institución parlamentaria y que, en criterio del magistrado disidente de la opinión mayoritaria, convierte el juicio de proporcionalidad (que requiere que se deriven de la restricción de que se trate, en relación con las atribuciones del resto de diputados, más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto) en un juicio de razonabilidad (que se limita a la comprobación de si esa diferencia ha devenido en una discriminación constitucionalmente proscrita), mucho más laxo y menos incisivo.

Para Arnaldo, el hecho de que los grupos parlamentarios tengan, en el parlamentarismo actual, una función vertebradora consecuente con el protagonismo que a los partidos que los sustentan concede la Constitución y faciliten tanto la organización de las Cámaras, como el desarrollo de los debates, no puede tener como consecuencia el desdibujamiento del diputado individual y la drástica merma de sus posibilidades de intervención en lo que afecta a la tramitación legislativa, así como a las potestades de control. Porque es lo cierto que, aunque otra cosa sostenga la Sala, no puede tener una calificación distinta la reducción del cupo de preguntas que le

corresponden a la formulación de solo una por período de sesiones o la supresión de la posibilidad de elegir la comisión de la que quiere formar parte. Este tipo de previsiones normativas, más que evitar una eventual sobrerrepresentación del diputado no adscrito, que parece ser lo pretendido, le colocan, a juicio del firmante del voto particular, en una situación de infrarrepresentación, poco conforme con las garantías previstas en el artículo 23.2 CE.

Por ello concluye su voto particular el magistrado lamentando la decisión de la Sala Segunda del Tribunal de no elevar el asunto al Pleno, tal y como solicitaba el recurrente, lo que hubiera brindado la ocasión a aquel de modificar o, al menos, matizar la doctrina sentada en la tan citada STC 159/2019, a través de un examen minucioso, atemperado por el juicio de proporcionalidad, de la legitimidad constitucional de las referidas medidas limitativas de las facultades que integran el núcleo esencial de las comprendidas, como *ius in officium* del diputado, en el artículo 23.2 CE.

### III. CONCLUSIONES

Las SSTC 14/2025 y 15/2025, ambas de 27 de enero de 2025, dictadas, como tantas otras previas, a través del cauce procesal del recurso de amparo parlamentario del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, han dado ocasión al Alto Tribunal de pronunciarse, por segunda vez, sobre el tema de las facultades del diputado no adscrito.

El interés de las sentencias que se han comentado, desestimatorias del amparo solicitado, no radica tanto en la novedad del tema –dado que las sentencias se presentan por el propio Tribunal como aplicación de la doctrina ya sentada en su anterior STC 159/2019, a la que precedió alguna otra de parecido tenor que se dictó en relación con la figura paralela en el ámbito local del concejal no adscrito–, sino en que, a través de las mismas, el máximo intérprete de la Constitución viene a validar dicha doctrina; una doctrina que asimila definitivamente el diputado no adscrito al diputado individualmente considerado, justificando tal asimilación por la pérdida de representatividad de quien abandona o es expulsado de su grupo parlamentario, lo que conlleva determinadas limitaciones sobre su estatuto de diputado, que pasa a verse mermado respecto de las facultades que le pudieran

corresponder como diputado integrado en un grupo parlamentario, sin que ello, a juicio del Tribunal, afecte al contenido esencial de su *ius in officium*.

Son diversas las cuestiones jurídicas que nos suscitan las referidas sentencias tras su análisis, cuestiones que podrían dar lugar, desde un punto de vista teórico, a un intenso debate doctrinal; por citar solo algunas, el difícil encaje de la figura del diputado no adscrito en la teoría de la representación política, la instrumentalización de los órganos legislativos por los partidos en detrimento de su dimensión institucional como órganos del Estado o la relación entre el mandato imperativo y la disciplina de partido; todas ellas cuestiones de interés que queremos dejar apuntadas, no obstante no ser procedente desarrollarlas en este momento.

Pero la duda más seria que nos surge en torno a las sentencias de referencia y al razonamiento del órgano jurisdiccional es hasta qué punto la diferencia de trato dispensada a los diputados no adscritos, justificada por el Tribunal Constitucional, es realmente acorde con el test de igualdad. Pues aunque las sentencias que comentamos así lo ratifiquen, partiendo de la convicción de que, preservadas al diputado no adscrito sus facultades individuales, se respeta el contenido esencial de su *ius in officium*, comoquiera que ningún diputado, salvo el que se encuentre en esa posición jurídica, actúa individualmente, esto es, al margen de un grupo parlamentario, sino a través del mismo –y no nos olvidemos de la existencia del grupo mixto, que agrupa a aquellos de varias afiliaciones políticas que, por número, no llegan a alcanzar un grupo parlamentario propio, y cuya razón de ser es, precisamente, facilitar el funcionamiento de la Cámara a través de estas estructuras organizativas–, todos ellos ven, precisamente por integrarse en los grupos parlamentarios, «racionalizado» el ejercicio real de su función representativa, que queda sujeta necesariamente a la dinámica de los mismos. De este modo, dentro de un Parlamento «grupocrático», se sitúa al diputado no adscrito en una situación de aislamiento –de desplazamiento habla el voto particular– y, en definitiva, de diferencia, que no resiste la comparación en términos de igualdad con la del diputado que forma parte de un grupo parlamentario.

Por otro lado, también el razonamiento constitucional es cuestionable, a nuestro juicio, cuando motiva la restricción de facul-

tades que sufre el diputado no adscrito en el argumento de evitar la sobrerrepresentación, esto es, una indebida situación de preeminencia del no adscrito sobre los diputados que sí están adscritos a un grupo parlamentario. Pero si de prevenir la sobrerrepresentación se trata, cabría preguntarse, desde una perspectiva más amplia y no solo circunscrita al diputado no adscrito, cuánto de sobrerrepresentados están los diputados integrados en los grupos parlamentarios minoritarios, esto es, aquellos con escaso número de miembros –número que puede incluso verse reducido a lo largo de la legislatura a una cifra inferior a la normativamente establecida para constituirlos–, a veces, tan escaso, que estos grupos llegan a ser menos numerosos que el tradicional «último» grupo parlamentario, el mixto. Se da la circunstancia de que los diputados que se integran en estos grupos parlamentarios minoritarios sí tienen, efectivamente, una sobrerrepresentación –también la tiene el propio grupo parlamentario– si se les pone en parangón con los diputados de los grupos parlamentarios mayoritarios. Para aquellos se multiplica el número de intervenciones en sesiones plenarias o de comisión a lo largo de cada período de sesiones, de posibilidades de formular iniciativas legislativas o no legislativas o enmiendas a las mismas y de opciones de formar parte de diversas comisiones. Es decir, que el principio de proporcionalidad, puesto en relación con el principio de igualdad, queda también muy dañado desde una óptica global que tiene en cuenta no solo si los diputados están o no adscritos a un grupo parlamentario, sino el tamaño de estos. Cuando, por evitar la sobrerrepresentación, se limitan las facultades del diputado no adscrito, cabe preguntarse por qué no hacer lo mismo con los diputados de los grupos parlamentarios con pocos miembros, que, en razón del trato igualitario a todos los grupos, ven acrecentada su representación y asumen un plus de participación que a otros se les impide.

Otro aspecto sobre el que podría reflexionarse a colación de la doctrina que dimana de las sentencias comentadas es si, tal y como sugiere el voto particular del magistrado Arnaldo Alcubilla, ha o no de tenerse en cuenta la causa por la que el diputado no adscrito ha devenido tal, esto es, si el abandono del grupo parlamentario ha sido o no voluntario. Y ello porque solo en el primer caso se puede hablar de diputado tráfuga. Si el fin que legitima el recorte de

facultades del diputado no adscrito es, precisamente, la lucha contra el transfuguismo, en la medida en que el diputado saliente del grupo no lo fuera, la cadena de consecuencias jurídicas que se anudan a su marcha podría ser distinta. Falla, pues, en este punto, el requisito de la finalidad legítima, como ponía de relieve en su voto particular el magistrado disidente de la mayoría, al referirse a la aplicación acrítica y en todo caso de la referida doctrina constitucional.

En fin, estas mencionadas son solo algunas de las cuestiones que, en un somero examen, se nos presentan como controvertidas en las SSTC 14/2025 y 15/2025, lo que no es sino es una demostración de que, en definitiva, este de los diputados no adscritos es un tema que, reiterando palabras del precitado magistrado, merece una reflexión que permita matizaciones para determinar, aplicando el juicio de proporcionalidad –y no de razonabilidad–, hasta qué punto la restricción de facultades que sufre el diputado no adscrito –que, más que obedecer a una decisión estructural sobre el modelo organizativo de los órganos representativos, parece constituir una medida sancionatoria– afecta a su *ius in officium*, un tema que, sin embargo, el Tribunal Constitucional, denegando que ello se produzca en los términos expuestos y rehusando elevar al Pleno el recurso del que ha conocido la Sala Segunda, parece haber querido dejar resuelto, de una vez por todas, en las sentencias que en líneas precedentes se han analizado.



ACUERDO DE LA MESA DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA POR LA QUE SE ADMITE A TRÁMITE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR «PROPOSICIÓN DE LEY DE DECLARACIÓN DE LA INDEPENDENCIA DE CATALUÑA». COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 143/2024, DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2024. IMPUGNACIÓN DE DISPOSICIONES AUTONÓMICAS NÚM. 2159-2024 (BOE NÚM. 311, DE 26 DE DICIEMBRE DE 2024)

AGREEMENT OF THE PARLIAMENTARY BUREAU OF CATALONIA ADMITTING FOR PROCESSING THE POPULAR LEGISLATIVE INITIATIVE 'BILL FOR THE DECLARATION OF THE INDEPENDENCE OF CATALONIA'. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 143/2024, OF NOVEMBER 20, 2024. CONCERNING THE CHALLENGE PROCEDURE FOR SELF-GOVERNING COMMUNITIES' PROVISIONS AND RESOLUTIONS NUM. 2159-2024 (BOE NUM. 311, DECEMBER 26, 2024)

Francisco Javier RUIZ BURSÓN  
Letrado del Parlamento de Andalucía  
Profesor colaborador honorario  
Universidad CEU-Fernando III, CEU Universities  
<https://orcid.org/0000-0002-1597-3820>

*RESUMEN*

*La Mesa del Parlamento de Cataluña admitió a trámite una iniciativa legislativa popular cuyo objeto era la separación unilateral de la comunidad autónoma respecto del resto de España. El Tribunal Constitucional, a instancia del Gobierno de la nación, suspendió cautelarmente dicho acuerdo y, posteriormente, lo declaró nulo e inconstitucional por pretender dicha iniciativa una reforma de la Lex legum sin respetar el procedimiento establecido para ello.*

*Palabras clave: Mesa del Parlamento, calificación y admisión a trámite, iniciativa legislativa popular, derecho de participación ciudadana, procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas, reforma constitucional.*

*Artículos clave: Artículos 1.2, 2, 161.2 y 166 de la Constitución española; 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; 6 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular de Cataluña.*

*Resoluciones relacionadas: SSTC 76/1994, de 14 de marzo; 42/2014, de 25 de marzo; 107, 108 y 109/2016, de 7 de junio; 24/2017, de 8 de noviembre; 114/2017, de 17 de octubre; 46 y 47/2018, de 26 de abril; 96/2019, de 15 de julio; 115/2019, de 16 de octubre; 128/2019, de 11 de noviembre; 15/2022, de 8 de febrero; 24/2022, de 23 de febrero; 58/2022, de 7 de abril; 115/2022, de 27 de septiembre; 46/2023, de 10 de mayo; 57/2023, de 23 de mayo; 154 y 156/2024, de 16 de diciembre; y ATC 135/2004, de 20 de abril.*

## ABSTRACT

*The Bureau of the Parliament of Catalonia admitted for processing a popular legislative initiative whose object was the unilateral separation of the Autonomous Community from the rest of Spain. The Constitutional Court, at the request of the Government of the Nation, suspended that agreement as a precautionary measure and subsequently declared it null and void and unconstitutional on the grounds that the initiative sought to reform the Lex legum without respecting the procedure established for that purpose.*

*Keywords: Parliamentary Bureau, qualification and admission for processing, popular legislative initiative, right of citizen participation, procedure for challenging autonomous provisions, constitutional reform.*

*Key articles: Articles 1.2, 2, 161.2 y 166 of the Spanish Constitution; 76 and 77 of the Organic Law of the Constitutional Court; 6 of Law 1/2006, of 16 February, on the Popular Legislative Initiative of Catalonia.*

*Related decisions: SSTC 76/1994, de 14 de marzo; 42/2014, de 25 de marzo; 107, 108 y 109/2016, de 7 de junio; 24/2017, de 8 de noviembre; 114/2017, de 17 de octubre; 46 y 47/2018, de 26 de abril; 96/2019, de 15 de julio; 115/2019, de 16 de octubre; 128/2019, de 11 de noviembre; 15/2022, de 8 de febrero; 24/2022, de 23 de febrero; 58/2022, de 7 de abril; 115/2022, de 27 de septiembre; 46/2023, de 10 de mayo; 57/2023, de 23 de mayo; 154 y 156/2024, de 16 de diciembre; y ATC 135/2004, de 20 de abril.*

## I. ANTECEDENTES

Con fecha 20 de febrero de 2024, la Mesa del Parlamento de Cataluña acordó admitir a trámite la iniciativa legislativa popular denominada «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña», que fue objeto de publicación dos días más tarde en el boletín oficial de dicha asamblea regional.

Previa decisión del Consejo de Ministros, la Abogacía del Estado presentó ante el Registro del Tribunal Constitucional, el 27 de marzo de 2024, escrito de impugnación del acto parlamentario adoptado por el Parlamento catalán, con expresa invocación de los artículos 161.2 CE y del segundo inciso del artículo 77 de la LOTC, con el objeto de interesar la suspensión del acuerdo impugnado. Los argumentos presentados para sustentar su pretensión pueden resumirse en dos extremos. Desde una perspectiva formal, el procedimiento elegido era el adecuado, atendiendo a que la resolución adoptada por el legislativo autonómico cumplía los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para ello. En el ámbito sustantivo, nos encontrábamos ante una iniciativa contraria a la Constitución de forma palmaria y evidente, por lo que debería haberse inadmitido por la Mesa del Parlamento catalán al encubrir una auténtica reforma constitucional y contravenir resoluciones ya adoptadas por el máximo intérprete de la norma fundamental.

El Pleno del Tribunal Constitucional, en su Providencia de 9 de abril de 2024, admitió a trámite la impugnación, dio traslado de la demanda y los documentos presentados al Parlamento de Cataluña, concediéndole el plazo legalmente establecido para que formulara las alegaciones que estimase pertinentes, y declaró tener por suspendido el mencionado acuerdo.

El letrado del Parlamento de Cataluña evacuó sus alegaciones el 14 de mayo de 2024. En síntesis, las mismas se concretan en tres puntos. Primeramente, considera inadecuada la vía procedimental de la impugnación de los actos de las comunidades autónomas prevista en el Título V de la LOTC, en tanto que los acuerdos de las Mesas parlamentarias son meros actos de trámite e impulso que en ningún caso pueden confundirse con los regulados en dicho título, ya que esta vía sólo cabe contra normas jurídicas y no respecto de meros proyectos o intenciones normativas. En segundo término, afirma que

el contenido de la iniciativa es posible dentro de un marco constitucional que permite la expresión y difusión de proyectos que sean contrarios a los postulados de la ley fundamental, máxime cuando ello resultaría de una interpretación más favorable al derecho de participación política de los ciudadanos dentro del amplio margen de apreciación que se le reconoce al órgano rector de la Cámara. Por último, añade que la Mesa del Parlamento, según la jurisprudencia constitucional, tiene la posibilidad de admitir o no aquellas iniciativas que resulten claramente inconstitucionales, en aras de la tutela del *ius in officium* de los diputados, pero no el deber de rechazarlas.

Posteriormente, tras la audiencia de las partes, el Auto del Tribunal Constitucional 72/2024, de 15 de julio, acordó el mantenimiento de la suspensión. La Providencia de 19 de noviembre del mismo año señaló para el día siguiente la deliberación y votación del fallo, siendo ponente el magistrado Sr. Arnaldo Alcubilla. Contra la resolución recaída, el magistrado Sr. Sáez Valcárcel formuló voto particular.

## II. COMENTARIO

### *a) Cuestión procedimental: idoneidad del acuerdo impugnado para ser objeto del procedimiento regulado en el Título V de la LOTC*

La sentencia parte de la idea de que la admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular por la Mesa constituye un *tertium genus*, distinto tanto de la función inherente al presidente del Legislativo de proponer un candidato a la jefatura del Ejecutivo autonómico como a la calificación por la Mesa de un proyecto de ley gubernamental o una proposición de ley de origen parlamentario. Respecto de este último supuesto, la diferencia radica en que las iniciativas de origen popular no estarán perfeccionadas hasta que hayan sido suscritas por un determinado número de firmantes, lo que no sucede con las restantes.

Por tanto, el texto presentado por la Comisión Promotora no es más que una propuesta, la cual da lugar a un trámite de preadmisión o admisión previa donde el órgano rector deberá pronunciarse sobre el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos al efecto. La superación de esta primera fase constituye, por tanto, una condición necesaria para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la

participación en los asuntos públicos a través de esta modalidad de iniciativa legislativa.

Esta primera intervención de la Mesa debe tener en cuenta no sólo los límites materiales que establece el artículo 6.2 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular de Cataluña, sino también la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico español. Con ello se garantiza que el derecho se ejerce dentro del marco constitucional, estatutario y legal que lo regula. De dicha admisión anticipada se derivan dos clases de efectos: unos inmediatos y *ad extra*, en relación con la Comisión Promotora, los ciudadanos y otros poderes públicos e instituciones, y otros diferidos y *ad intra*, de forma que, una vez cumplidos los requisitos de legitimación al acreditarse el número de firmantes exigido por la normativa, se podrá tener por iniciado el procedimiento legislativo y continuar su pertinente tramitación.

Seguidamente, el Tribunal examina si los actos recurridos cumplen los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para tener el carácter de impugnables conforme al Título V de la LOTC<sup>1</sup>. La conclusión es afirmativa por las razones que se expresan a continuación.

Estos acuerdos tienen naturaleza jurídica, en tanto que la Mesa desarrolla una actividad técnica y reglada, consistente en la interpretación y aplicación de las disposiciones legales que regulan las mencionadas iniciativas. Tampoco puede obviarse que, conforme a la ley aplicable, este órgano parlamentario tiene el deber de comunicar la resolución adoptada a la Comisión Promotora y, en su caso, a la junta electoral, junto a la obligación de publicar el texto presentado, así como la posibilidad de que los interesados interpongan recurso de amparo en caso de inadmisión.

La iniciativa legislativa popular también produce efectos jurídicos y, por tanto, no se trata de un acto de mero trámite. Ello se deduce de varios datos: la admisión legitima a la Comisión Promotora para ejercer cuantas facultades le otorga la ley, autoriza a los ciudadanos para suscribirla y crea obligaciones jurídicas respecto a las instituciones y poderes públicos. Concretamente, el Parlamento

---

<sup>1</sup> SSTC 16/1984, de 6 de febrero; 42/2014, de 25 de marzo, y 19/2019, de 12 de febrero; y ATC 135/2004, de 20 de abril.

de Cataluña queda vinculado en varios sentidos: tiene la obligación de facilitar el ejercicio de sus derechos a los miembros de la citada Comisión, abonándoles las pertinentes indemnizaciones, y también está sujeto al deber de continuar la tramitación de dicha iniciativa aún después de la disolución de la legislatura en curso. Además, los ayuntamientos, a través de sus secretarios, quedan obligados a acreditar los correspondientes empadronamientos, sin perjuicio de provocar otros efectos en relación con el Instituto de Estadística de Cataluña y el órgano responsable del censo electoral.

Por último, se concluye que la voluntad institucional de la comunidad autónoma se manifestó, de forma perfecta y acabada, mediante la resolución del órgano rector del legislativo autonómico que admitió a trámite el documento presentado.

*b) Cuestión de fondo: la admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular contraria a la Constitución por la Mesa del Parlamento de Cataluña*

La sentencia no alberga duda alguna acerca de la inconstitucionalidad de la iniciativa presentada, pues tanto su denominación y contenido ponen de manifiesto una incompatibilidad absoluta con el principio vertebrador de la unidad e indivisibilidad de la soberanía nacional que ostenta el pueblo español en su conjunto (arts. 1.2 y 2 CE).

La conclusión es que dicha iniciativa constituye un intento de reformar el texto constitucional sin seguir el procedimiento establecido para ello en el Título X de la carta magna. Dicha circunstancia fue objeto de expresa advertencia por los servicios jurídicos de la Cámara catalana<sup>2</sup>.

El Tribunal manifiesta que el texto admitido a trámite conculca varios preceptos de nuestro ordenamiento. Primeramente, el artículo 166 CE, que prohíbe la reforma del texto constitucional mediante la iniciativa legislativa popular, tanto de forma directa como indirecta<sup>3</sup>. En segundo lugar, la propia Ley 1/2006, ya que tiene por objeto una materia que no es de competencia autonómica y no puede regularse

---

<sup>2</sup> Así lo afirma la Abogacía del Estado sin ser contradicha por la demandada (Antecedente 2 y Fundamento Jurídico 3, letra b).

<sup>3</sup> STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 5.

a través de ley aprobada por una asamblea regional. Y como punto final, aunque no menos importante, sustrae de dicho procedimiento al órgano competente, las Cortes Generales, y al sujeto refrendario, que es el conjunto de la ciudadanía española (art. 168 CE).

Asimismo, respecto a la actuación de la Mesa del Parlamento de Cataluña en su función calificadora, se añade otra trascendente afirmación. En el ejercicio de la misma, los límites que este órgano debería haber tomado en consideración no se ciñen a las restricciones materiales previstas en el artículo 6.2 de la Ley 1/2006, sino que también comprenden la jurisprudencia del Tribunal de Garantías, que ya había declarado nulas e inconstitucionales otras leyes de contenido muy similar<sup>4</sup>, así como el mandato del artículo 166 de la CE, que excluye la iniciativa legislativa popular del ámbito de la reforma constitucional.

Como corolario de lo anterior, en el texto comentado se expone que el órgano parlamentario no sólo podía haber inadmitido esta iniciativa, sino que tenía la obligación de hacerlo en atención a las graves consecuencias jurídicas que se derivarían de su admisión a trámite: crear la apariencia jurídica de que el procedimiento seguido era conforme al marco constitucional, estatutario y legal en vigor para ciudadanos, poderes públicos y otras instituciones, por un lado, y, del otro, prescindir de la participación en dicho procedimiento de sus legítimos actores: las Cortes Generales y el pueblo español.

Finaliza la resolución apreciando la vulneración de los artículos 166, 168 y 23 de la carta magna, junto a los artículos 29.3 y 62.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, integrantes estos últimos del bloque de constitucionalidad, por lo que se declara inconstitucional y nulo el acuerdo impugnado.

*c) Reflexiones críticas sobre la función calificadora de las mesas parlamentarias respecto a iniciativas palmaria y evidentemente inconstitucionales*

La jurisprudencia constitucional, tras varias fluctuaciones<sup>5</sup>, ha superado su anterior doctrina que limitaba la función calificadora

---

<sup>4</sup> STC 124/2017, de 8 de noviembre.

<sup>5</sup> Un estudio interesante sobre los vaivenes del Tribunal Constitucional en esta materia puede consultarse en Piniés Ruiz, F. J. de (2019). Delimitación de la función de califica-

de las Mesas a una vertiente meramente formal, de tal suerte que se abre a ciertos controles materiales sobre las iniciativas presentadas sin que ello atente contra el *ius in officium* de los parlamentarios. Uno de estos límites, que ahora analizamos, es el relativo a las iniciativas palmarias y evidentemente inconstitucionales. El criterio adoptado al respecto, mantenido de forma constante al menos desde las sentencias 46 y 47/20218, de 26 de abril<sup>6</sup>, se resume en los siguientes puntos:

- i) La regla general es que el órgano rector no puede inadmitir iniciativas que puedan aparecer como presuntamente contrarias a la Constitución.
- ii) Dicha regla tiene una primera excepción: aquellas que sean inconstitucionales de forma palmaria y evidente pueden ser rechazadas por la Mesa. En este caso se trata de una mera facultad, no una obligación.
- iii) Hay otra quiebra aún más acentuada: si la iniciativa incumple una resolución previa del Tribunal Constitucional, o es aplicación de un acto o norma anterior que haya sido declarada inconstitucional y los componentes de la Mesa actúan a sabiendas con conocimiento de dicho pronunciamiento, el órgano parlamentario tiene el deber de inadmitirla por la aplicación conjunta de los artículos 9.1 CE y 87.1 de la LOTC.

La Sentencia objeto del presente artículo extiende la obligación de inadmisión a otro supuesto, íntimamente conectado con el reseñado en el párrafo anterior. También deberán ser rechazadas aquellas iniciativas que lesionen de forma palmaria y evidente nuestra ley fundamental cuando las mismas, además, transgredan los límites

---

ción de las Mesas de las Cámaras: Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 46/2018, de 26 de abril, y 47/2018, de 26 de abril. Recursos de amparo núms. 4856-2017 y 5239-2017. (BOE núm. 130, de 29 de mayo de 2018). *Revista de las Cortes Generales*, (107), pp. 533-548.

<sup>6</sup> La cual se ha reiterado, entre otras, en las sentencias 96/2019, de 15 de julio, FJ 6; 115/2019, de 16 de octubre, FJ 6; 128/2019, de 11 de noviembre, FJ 2; 184/2021, de 28 de octubre, FJ 11; 15/2022, de 8 de febrero, FJ 3; 24/2022, de 23 de febrero, FJ 3; 58/2022, de 7 de abril, FJ 5; 115/2022, de 27 de septiembre, FJ 4; 46/2023, de 10 de mayo, FJ 6; y 57/2023, de 23 de mayo, FJ 3.

expresos, materiales o formales, fijados para la reforma constitucional, con las consiguientes consecuencias ilícitas de otorgar apariencia de legalidad a una iniciativa realizada al margen del ordenamiento en vigor y provocar la indebida preterición de los actores principales en dicho procedimiento –las Cortes Generales y la totalidad del pueblo español–<sup>7</sup>.

Desde nuestro punto de vista, resulta cierto, como indica el voto particular, que este pronunciamiento implica un nuevo supuesto de deber de inadmisión por las Mesas, pero, muy al contrario que lo que sostiene el solitario magistrado discrepante, entendemos que esta innovación es positiva. Es más, sería deseable que se profundizara sobre la misma en el futuro, de forma que el deber de rechazar las iniciativas palmaria y evidentemente inconstitucionales se extendiera a todas aquellas que puedan producir, siquiera indiciariamente, algún efecto jurídico<sup>8</sup>. Exponemos a continuación los argumentos que avalan esta postura y aquellos otros que pueden desvirtuar las objeciones a dicha solución.

La inadmisión a trámite de este tipo de iniciativas requiere la previa concurrencia de dos presupuestos: las mismas deben ser contradictorias con el texto de la *Lex legum* de forma clara y terminante –no es suficiente con que sea meramente dudoso o discutible– y

---

<sup>7</sup> Fundamento Jurídico 3, letra d).

<sup>8</sup> Con ello, y a tenor de los más recientes pronunciamientos, debería entenderse superada la, a nuestro entender, errónea doctrina sentada por el ATC 135/2004, de 20 de abril, que inadmitió la impugnación, por el Gobierno de la nación, del Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 4 de noviembre de 2003, admitiendo la «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» para su tramitación conforme al procedimiento legislativo ordinario. No deja de resultar significativo que contra dicha resolución se formularan sendos votos particulares firmados por cinco magistrados. Nos hacemos eco de las palabras contenidas en el emitido por el entonces presidente del Tribunal, magistrado Sr. Jiménez de Parga Cabrera: «Porque la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi” contiene numerosas violaciones de la Constitución española, tan evidentes *a radice* que no hay que esperar para apreciarlas a que finalice el recorrido de un largo proceso en el que puedan introducirse retoques o cambios (...) Los principios constitucionales, entre ellos la atribución de la titularidad del poder constituyente a la Nación española, vinculan y obligan a todas las instituciones, parlamentarias o de cualquier otra clase; y esto hasta que no se reforme la vigente Constitución a través de los procedimientos establecidos en su título X» (Punto 2).

debe restringirse a las que produzcan efectos jurídicos, sean estos vinculantes o no<sup>9</sup>. Las razones que lo apoyan serían las siguientes:

- i) El artículo 9.1 CE dispone de forma imperativa que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Si las Mesas de las asambleas legislativas son órganos pertenecientes al Legislativo, no se entiende por qué razón pueden eximirse, al contrario que los restantes poderes del Estado, de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales en el ejercicio de sus funciones<sup>10</sup>. No podemos obviar que la labor de dicho órgano durante este trámite consiste en «una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido»<sup>11</sup>, lo cual justifica la necesidad de un examen, por limitado que sea, sobre la constitucionalidad de la iniciativa en cuestión<sup>12</sup>.
- ii) Tampoco resulta entendible que la vulneración de un límite fijado por el Reglamento parlamentario, sea este formal

---

<sup>9</sup> Esto incluye, además de las iniciativas puramente legislativas, las mociones y propuestas de resolución, siguiendo la estela marcada por el aforismo «lo jurídico no se agota en lo vinculante», (SSTC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 2, 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 2; 98/2019, de 17 de julio, FJ 2, y ATC 141/2016, de 19 de julio).

<sup>10</sup> García-Escudero Márquez, P. (2006), *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, p. 128: «En cualquier caso, sigo manteniendo que en el ejercicio de sus funciones, la Mesa está sujeta, como el resto de los poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) que no parece pueda dejar a la decisión del Pleno (política y de oportunidad) una iniciativa flagrantemente inconstitucional».

<sup>11</sup> STC 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 3, con cita de las sentencias 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 6; 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 8; y 90/2005, de 18 de abril, FJ 2; junto al Auto 155/1993, de 24 de mayo, FJ 3.

<sup>12</sup> De hecho, existen normas que, respecto a la función calificadoradora de las proposiciones de ley presentadas a la Cámara, exigen el pronunciamiento de los servicios jurídicos sobre su constitucionalidad, *vgr.* Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 30 de septiembre de 2015, sobre significado de la expresión «Antecedentes necesarios» de los artículos 109.1 y 123 del Reglamento, Punto Segundo, en relación con el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Andalucía de 22 de mayo de 1996, acerca de normas sobre el asesoramiento técnico jurídico de las a las Comisiones en el procedimiento legislativo, Norma Primera, letra c). ¿Qué sentido tendría dicha valoración jurídica si posteriormente la Mesa no puede entrar a juzgar la adecuación de la iniciativa a la Ley Fundamental?

o material, conlleve el rechazo obligado de la iniciativa sustanciada, mientras que la infracción indubitada de un precepto constitucional, cuyo rango es jerárquicamente superior, no implique la misma consecuencia jurídica.

- iii) Asimismo, la admisión de las iniciativas aquí consideradas provocan la lesión de una facultad que forma parte del núcleo esencial de la función representativa de los diputados no suscriptores de aquellas: el derecho al procedimiento establecido para el ejercicio de la función legislativa<sup>13</sup>, ya que las mismas no deben tramitarse como cualquier otra ley de la asamblea autonómica o las Cortes Generales, sino a través de los cauces y con los requisitos establecidos para el procedimiento de reforma constitucional<sup>14</sup>. Por ello, entendemos que en estos supuestos también se conculca el artículo 23.2 de la CE respecto a dichos representantes. De hecho, las posteriores sentencias 154 y 156/2024, de 16 de diciembre, han confirmado la vulneración de dicho precepto con ocasión de la iniciativa legislativa popular comentada, estimando los recursos de amparo interpuestos por diputados de los Grupos Socialista y de Ciudadanos en el Parlamento catalán, si bien no mencionan la facultad concreta que se vulnera<sup>15</sup>.
- iv) La utilización de procedimientos parlamentarios distintos de los fijados en el derecho vigente para reformar la carta magna constituye un ejemplo típico de fraude de

---

<sup>13</sup> La jurisprudencia constitucional se ha hecho eco de dicha facultad como un elemento integrante del núcleo esencial del *ius in officium* en las sentencias 114/2017, de 17 de octubre, FJ 6; y 10/2018, de 5 de febrero, FJ 4, que puede entenderse lesionado cuando se articula un insólito procedimiento legislativo no previsto en el Reglamento de la Cámara o se omiten sus trámites esenciales.

<sup>14</sup> En este sentido, las SSTC 224/2016, de 19 de diciembre, y 71/2017, de 5 de junio, declararon nulos sendos acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña que admitían la tramitación de varias proposiciones de ley por el procedimiento legislativo especial para leyes de desarrollo del Estatuto de Autonomía, fundando su decisión que las iniciativas tenían por objeto materias ajenas a dicho procedimiento.

<sup>15</sup> Las mismas se limitan a citar el Fundamento Jurídico 3, *in fine*, de la Sentencia 143/2024, de 20 de noviembre.

ley (artículo 6.4 del Código civil)<sup>16</sup>. En efecto, se utiliza una norma de cobertura –Reglamento parlamentario– para provocar un resultado jurídico contrario al ordenamiento jurídico –reformar la Constitución por medios distintos a los previstos en ella–. Por tanto, la consecuencia jurídica es que no se debe impedir la aplicación de la norma que se trata de eludir, y ello tendría lugar, sin mayor dilación, mediante la correspondiente inadmisión con carácter obligado.

A continuación, nos detendremos en un breve análisis de las objeciones a la intervención de la Mesa en las iniciativas palmaria y evidentemente inconstitucionales.

- i) *Abuso por la mayoría parlamentaria, dominante en la Mesa del Parlamento, que impediría de forma arbitraria la admisión de iniciativas de la minoría con conculcación del principio democrático.* No cabe duda de que se trata de la réplica más seria a nuestra posición; sin embargo, entendemos que la misma no es definitiva. En primer lugar, esta actuación antirreglamentaria cabe respecto de todo tipo de propuestas que se presenten por los grupos minoritarios –singularmente, las que tienen por objeto el control de la acción del Gobierno– y no sólo de las viciadas de evidente inconstitucionalidad, pese a lo cual no se establece un previo impedimento de rechazo por la Mesa. En ambos casos, la solución es la misma: presentar la correspondiente solicitud de reconsideración y, caso de desestimarse, interponer recurso de amparo por vulneración del *ius in officium* de los titulares de la iniciativa. A mayor abundamiento, debemos insistir en que la obligación de inadmitir debe aplicarse de forma excepcional, sin que resulte posible para supuestos dudosos, y que la misma debe estar motivada

---

<sup>16</sup> Punto 3 del voto particular del magistrado Sr. Jiménez de Parga Cabrera al ATC 135/2004, de 20 de abril.

de forma expresa, adecuada y suficiente<sup>17</sup>, so pena, en el caso de no justificarse en tales términos, de resultar declarada inconstitucional por exceder de las funciones estrictamente técnicas de la Mesa y hurtar de esta manera el pronunciamiento de la totalidad de la Cámara. No obstante, respecto de esta última afirmación conviene añadir que la voluntad del Pleno se circunscribe a sí, desde un criterio de oportunidad, se estima conveniente aprobar la propuesta, sin que quepa extender dicho juicio a la concurrencia o no de palmaria inconstitucionalidad en la iniciativa, ya que esta última es una cuestión estrictamente jurídica que escapa del ámbito de las opiniones o voluntades políticas.

- ii) *Esta inadmisión implica una exclusión de determinados temas del debate político de la Cámara.* Dicha afirmación resulta, a nuestro entender, rotundamente falsa. Y ello porque la vía parlamentaria para el debate de este tipo de iniciativas es otro muy distinto, ya que debería tener lugar en el ámbito propio de aquellas proposiciones de ley por las que las asambleas legislativas autonómicas ejercen la iniciativa de reforma constitucional conforme a los artículos 166 y 87.2 CE. No es que se impida el debate, sino que debe encauzarse por el procedimiento adecuado. Por otro lado, no cabe duda de que utilizando otro tipo de iniciativas puede sustanciarse la discusión política sobre la necesidad de introducir cambios en la ley fundamental, como puede ser el debate sobre el estado de la comunidad autónoma, o en un debate monográfico sobre dicho propósito, o incluso mediante la aprobación de una solicitud mediante la que se interese al Gobierno de la nación la adopción de un proyecto de ley para la reforma constitucional<sup>18</sup>. Lo que resulta de todo punto inadmisibles es que, mediante iniciativas que

---

<sup>17</sup> Entre otras muchas, SSTC 4/2018, de 22 de enero, FJ 5; 30/2024, de 16 de febrero, FJ 4; y 153/2024, de 16 de diciembre, FJ 2. A tal efecto, los asesoramientos e informes que se emitan por el letrado mayor o los Servicios Jurídicos de la Cámara revisten un valor decisivo.

<sup>18</sup> Esta solicitud se encuentra prevista en el artículo 176.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña., donde se establece que la misma deberá ser aprobada por el Pleno. Sin embargo, el apartado segundo de dicho precepto permite que, previo acuerdo de la Mesa

puedan producir efectos jurídicos, se vulnera la Constitución a sabiendas por un órgano del Estado, con absoluto olvido de que las asambleas legislativas tienen el carácter de poder constituido que en ningún caso puede suplantar o eludir al poder constituyente cuya voluntad se encuentra expresada en la vigente ley fundamental<sup>19</sup>. Dicho en román paladino, ningún órgano, dentro del orden constitucional, puede ni debe promover –y mucho menos aprobar– normas jurídicas que vulneren los principios básicos de la Constitución que le sirve de fundamento. Defender una solución distinta es una irresoluble *contradictio in terminis*.

- iii) *Vulneración de ius in officium de los diputados que presentan la iniciativa inadmitida (art. 23 CE)*. Ciñéndonos al supuesto que estamos considerando, consistente en aquellas iniciativas con efectos jurídicos, que resulten palmariamente inconstitucionales –no sólo presuntas– y estén motivadas según los cánones fijados por el Tribunal de Garantías, no se aprecia lesión del art. 23 de la *Lex legum*. Sostener lo contrario, además de referirse a una eventual hipótesis y no a una certeza fáctica –posibles abusos de la Mesa en el ejercicio de su función calificadora en el futuro– ignora la propia jurisprudencia constitucional. Si no puede entenderse que los diputados, en el ámbito de su *ius in officium*, gocen de un «derecho fundamental a la constitucionalidad»<sup>20</sup>, mucho menos tendrán un aún más inicuo y fantasmagórico «derecho fundamental a la inconstitucionalidad» que les permita presentar propues-

---

y la Junta de Portavoces, pueda ser tramitada por lectura única o por una comisión con competencia plena.

<sup>19</sup> Nuestro sistema es el propio de un Estado constitucional de Derecho, donde: « (...) el Parlamento es un órgano constitucional que, dentro de la organización interna de los poderes estatales, está plenamente sometido a la Constitución y, con ello, a las competencias, procedimientos y controles que la propia Constitución define. Se trata, desde esa perspectiva, de un sistema parlamentario constitucionalmente reglado». (Dictamen 15/1995, del Consejo Consultivo de Andalucía, de 21 de febrero, FJ 2).

<sup>20</sup> SSTC 107/2016, de 7 de junio, FJ 3; 108/2016, de 7 de junio, FJ 3; 109/2016, de 7 de junio, FJ 4; 46/2018, de 26 de abril, FJ 4; 47/2028, de 26 de abril, FJ 4; 96/2019, de 15 de julio, FJ 6; 115/2019, de 16 de octubre, FJ 6; 128/2019, de 11 de noviembre, FJ 2; 15/2022, de 8 de febrero, FJ 8; y 24/2022, de 23 de febrero, FJ 3.

tas radicalmente contrarias a la Constitución por cauces inadecuados. La facultad de presentar iniciativas parlamentarias, como cualquier otra, no es absoluta, sino que se encuentra restringida por los límites materiales que fija la propia ley fundamental. Y tampoco se inserta en el núcleo esencial de las funciones representativas el derecho a que la tramitación se verifique obligatoriamente conforme a lo solicitado por el titular, sino de acuerdo con lo establecido en el Reglamento<sup>21</sup>.

- iv) *Lesión de la autonomía parlamentaria y establecimiento de un indebido control previo de inconstitucionalidad.* El principio de autonomía parlamentaria se encuentra expresamente consagrado en la Constitución, pero su ejercicio no puede realizarse al margen de los restantes preceptos de la norma suprema sino exigiendo el respeto a su contenido íntegro en el desempeño de la función calificadora por la Mesa. A mayor abundamiento, el examen del órgano rector es liminar, provisional y en ningún caso suplanta al Tribunal de Garantías, el cual está plenamente legitimado para anular el acuerdo adoptado en caso de extralimitación y declarar de forma definitiva, en su caso, la adecuación de la iniciativa registrada a la *Lex legum*<sup>22</sup>.

El telón de fondo de la cuestión, en relación con los numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre diferentes iniciativas o acuerdos palmaria y evidentemente inconstitucionales adoptados por el Parlamento de Cataluña bajo la forma de leyes, proposiciones de ley, mociones o propuesta de resolución, no es otro que el deseo de reformar la Constitución a través de decisiones unilaterales, adoptadas a extramuros de lo previsto en el Título X de la carta magna, con el objetivo de proporcionar cobertura jurídica

---

<sup>21</sup> SSTC 110/2029, de 2 de octubre, FJ 2; y 58/2022, de 7 de abril, FJ 4: «El derecho al “procedimiento debido”, indudablemente asociado al reconocido en el artículo 23.2 CE, no debe confundirse con un inexistente “derecho” al procedimiento “preferido”».

<sup>22</sup> A título de ejemplo, podemos citar la STC 205/1990, de 13 de diciembre, la cual declaró nulo el Acuerdo de la Mesa del Senado inadmitiendo una moción sobre la utilización de lenguas cooficiales en la Cámara Alta, ya que dicha iniciativa no tenía un carácter inequívoco y manifiestamente inconstitucional.

a posteriores acciones del Ejecutivo autonómico que profundicen en dicha senda rupturista. Entendemos que, ante esta deriva en la que un poder constituido pretende transformarse en constituyente, nuestro Tribunal de Garantías ha optado por extender las funciones calificadoras de la Mesa al análisis material de las iniciativas. E insistimos en que nos parece una solución acertada para la defensa del orden constitucional en el presente contexto, ya que el respeto a la ley fundamental, sus normas y procedimientos está indisolublemente unido al principio democrático<sup>23</sup>, hasta tal punto que, parafraseando a Kelsen, los intentos de alterar la Constitución sin sujetarse al marco formalmente establecido resultan equiparables a un golpe de Estado<sup>24</sup>.

### III. CONCLUSIONES

- La Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2024, de 20 de noviembre, estima que el procedimiento previsto en el Título V de la LOTC es adecuado para impugnar los acuerdos adoptados por las Mesas de las asambleas legislativas autonómicas sobre admisión de proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular, en tanto que se cumplen los requisitos exigidos para ello: dichos actos gozan de naturaleza jurídica, expresan la voluntad acabada y perfecta de un órgano de la comunidad autónoma y producen efectos jurídicos *ad extram*.
- Desde el año 2017, la jurisprudencia constitucional ha extendido el control material de las Mesas parlamentarias al análisis sobre la constitucionalidad de las iniciativas

---

<sup>23</sup> STC 114/2017, de 17 de octubre, FJ 5: «Atentado tan grave al Estado de derecho conculca por lo demás, y con pareja intensidad, el principio democrático, habiendo desconocido el Parlamento que el sometimiento de todos a la Constitución es otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como un poder constituyente del que es titular el pueblo español, no ninguna fracción del mismo. En el Estado constitucional no puede desvincularse el principio democrático de la primacía incondicional de la Constitución [STC 259/2015, FJ 4 b)](...)».

<sup>24</sup> Kelsen, H., (Trad. Vernengo, R. J.) (1982 [1960]), *Teoría Pura del Derecho*, Universidad Nacional de México, pág. 218: «Una revolución, en el sentido amplio de la palabra, que abarca también el golpe de estado, es toda modificación no legítima de la constitución –es decir, no efectuada conforme a las disposiciones constitucionales–, o su replazo por otra».

presentadas, de forma que, si las mismas resultan palmariamente y evidentemente contrarias a la ley fundamental, el órgano rector puede inadmitirlas, y en el caso de que contravengan un mandato del Tribunal Constitucional a sabiendas de dicha circunstancia, la Mesa está obligada a su rechazo.

- La resolución objeto del presente artículo da un paso más en este sentido, pues afirma que la Mesa del Parlamento de Cataluña, en el ejercicio de su función calificadora, tenía la obligación de inadmitir la iniciativa legislativa popular presentada ya que, además de ser manifiesta y claramente contradictoria con la Constitución, la misma vulneraba los límites materiales para la reforma de la norma fundamental y su tramitación depararía gravísimas consecuencias para los ciudadanos, los poderes e instituciones públicas y el propio sistema constitucional.
- A nuestro modesto entender, el deber de inadmisión por el órgano rector de la Cámara debería extenderse a todas aquellas iniciativas indubitadamente inconstitucionales y susceptibles de producir cualquier efecto jurídico. Ello obedece, entre otras razones, al tenor literal del artículo 9.1 CE y al sinsentido de que poderes públicos, integrados en el orden constitucional, promuevan y aprueben normas contrarias a la carta magna al margen de los procedimientos reglamentaria y constitucionalmente previstos para la modificación de la *Lex legum*.

#### BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- KELSEN, H. (Trad. Vernengo, R. J.) (1982 [1960]). *Teoría Pura del Derecho*, Universidad Nacional de México.
- PINIÉS RUIZ, F. J. DE (2019). Delimitación de la función de calificación de las Mesas de las Cámaras: Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 46/2018, de 26 de abril, y 47/2018, de 26 de abril. Recursos de amparo núms. 4856-2017 y 5239-2017. (BOE núm. 130, de 29 de mayo de 2018). *Revista de las Cortes Generales*, (107), pp. 533-548.



SOBRE EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA VISIÓN ANTROPOCÉNTRICA DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. NUEVA PERSPECTIVA ECOCÉNTRICA. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 142/2024, DE 20 DE NOVIEMBRE, EN RELACIÓN CON LA LEY 19/2022, DE 30 DE SEPTIEMBRE, PARA EL RECONOCIMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA A LA LAGUNA DEL MAR MENOR Y SU CUENCA. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 8583-2022. (BOE NÚM 311, DE 26 DE DICIEMBRE DE 2024)

ON THE PARADIGM SHIFT IN THE ANTHROPOCENTRIC VIEW OF ENVIRONMENTAL PROTECTION. A NEW ECOCENTRIC PERSPECTIVE. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT NUM. 142/2024, OF NOVEMBER 20, IN RELATION TO LAW 19/ 2022, OF SEPTEMBER 30, FOR THE RECOGNITION OF LEGAL PERSONALITY TO THE MAR MENOR LAGOON AND ITS BASIN. CONCERNING THE ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY NUM. 8583-2022. (BOE NÚM 311, OF DECEMBER 26, 2024)

Raquel MARAÑÓN GÓMEZ  
Letrada de las Cortes Generales  
<https://orcid.org/0000-0002-8729-0404>

## RESUMEN

*La sentencia resuelve sobre la constitucionalidad de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de la personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor. La norma objeto de impugnación y cuya constitucionalidad se declara supone un cambio de paradigma en la protección del medio ambiente que pasa de una visión antropocéntrica a una ecocéntrica, atribuyendo personalidad jurídica al Mar Menor y su*

*cuencia y confiriendo derechos a existir y a evolucionar naturalmente, a la protección, conservación y restauración entre otras cuestiones.*

*Palabras clave: legislación básica del Estado, protección del medio ambiente, antropocentrismo, ecocentrismo, Mar Menor.*

*Artículos clave: arts. 10, 148.1.9 y 149.1.23 CE.*

*Resoluciones relacionadas: STC 112/2021, de 13 de mayo.*

### ABSTRACT

*The ruling resolves on the constitutionality of Law 19/2022, of September 30, for the recognition of the legal personality of the Mar Menor lagoon. The rule that is the object of challenge and whose constitutionality is declared, supposes a paradigm shift, the protection of the environment that goes from an anthropocentric vision to an ecocentric one, attributing legal personality to the Mar Menor and its basin and conferring rights to exist and evolve naturally, to protection, conservation and restoration among other issues.*

*Keywords: Basic state legislation, environmental protection, anthropocentrism, ecocentrism, Mar Menor.*

*Key articles: arts. 10, 148.1.9 and 149.1.23 of the Spanish Constitution.*

*Related decisions: Constitutional Court Judgment 112/2021, of May 13.*

El Mar Menor es la mayor laguna costera del Mediterráneo occidental con una superficie de 135 km<sup>2</sup> y una profundidad media de 4 metros y máxima de 7 metros que se encuentra separada del mar Mediterráneo por una barra arenosa sobre afloramientos rocosos de origen volcánico de 22 km de longitud y una anchura de entre 100 y 1500 metros (denominada La Manga), que se encuentra atravesada por cinco canales o golos de comunicación con el mar Mediterráneo. Como establece el preámbulo de la Ley 19/2022, junto a los valores mediambientales, el Mar Menor es uno de los principales elementos de identificación cultural de la Región de Murcia y despierta en todos los murcianos un fuerte apego emocional. Muestra de ello, es el hecho de que la ley que atribuye personalidad jurídica al Mar Menor proviene de una iniciativa legislativa popular y que esta fue respaldada por seiscientas mil firmas. Los promotores consideran que el reconocimiento de derechos del ecosistema de la laguna del Mar Menor y de su cuenca significa cumplir con los compromisos internacionales adquiridos en el Acuerdo de París de 2015 sobre cambio climático y situarnos a la altura de las exigencias del nuevo periodo geológico en el que ha entrado nuestro planeta.

El conjunto de todos sus componentes, la biodiversidad característica (hábitats, flora y fauna), el sistema hidrogeológico con el que conecta y que conforma su cuenca vertiente, el fondo lagunar, el agua y su salinidad, los humedales litorales, todo ello descrito en el *Informe integral sobre el estado ecológico del Mar Menor*, elaborado por el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor y publicado el 6 de febrero de 2017, ha venido sufriendo una serie de presiones derivadas de la intensificación de usos que, desde la década de los años 60 del siglo xx se han venido desarrollando.

Siendo esta una realidad incuestionable, así como el hecho de la necesidad de protección, lo que tiene lugar con la nueva legislación es un cambio de paradigma que insta la comisión promotora en el texto de la iniciativa legislativa y que en sus propias palabras

de acuerdo con la propuesta de una interpretación ecocéntrica de nuestro ordenamiento jurídico, señalada tanto por el alto tribunal como por algunos operadores jurídicos, se debe ampliar la categoría de sujeto de derecho a las entidades naturales, con base en las evidencias aportadas por las ciencias de la vida y del sistema tierra.

Estas ciencias permiten fundamentar una concepción del ser humano como parte integral de la naturaleza, y nos obliga a afrontar la degradación ecológica que sufre el planeta tierra y la amenaza que eso conlleva para la supervivencia de la especie humana. La declaración de la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca permitirá una gobernanza autónoma de la Laguna costera, entendida como un ecosistema merecedor de protección en sí mismo, una novedad jurídica que potencia el tratamiento dado hasta ahora. La Laguna pasa de ser un mero objeto de protección recuperación y desarrollo, a ser un sujeto inseparablemente biológico, ambiental, cultural y espiritual.

La ley que fue tramitada por el procedimiento de urgencia y con competencia legislativa plena en el Congreso, se compone de siete artículos, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.

En el artículo primero se declara la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y de su cuenca, que se reconocen como sujetos de derechos. En el artículo segundo se realiza la atribución de los derechos a la protección, su conservación, mantenimiento y, en su caso, restauración, a cargo de los Gobiernos y los habitantes ribereños. También se reconoce el derecho a existir como ecosistema y a evolucionar naturalmente, que incluirá todas las características naturales del agua, las comunidades de organismos, el suelo y los subsistemas terrestres y acuáticos que forman parte de la laguna del Mar Menor y su cuenca.

La representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor y de su cuenca, se concreta en tres figuras: un comité de representantes, compuesto por representantes de las Administraciones públicas que intervienen en ese ámbito y de la ciudadanía de los municipios ribereños, una comisión de seguimiento (los guardianes o guardianas de la laguna del Mar Menor); y un comité científico, del que formarán parte una comisión independiente de científicos y expertos, las universidades y los centros de investigación. A los tres órganos se les atribuye conjuntamente la tutoría del Mar Menor.

En los artículos cuatro y cinco de la ley se establece que cualquier conducta que vulnere los derechos reconocidos y garantizados para el Mar Menor será perseguida y sancionada de conformidad con las leyes penales, civiles, ambientales y administrativas en sus jurisdicciones correspondientes y que cualquier acto o actuación

de cualquier Administración pública que vulnere las disposiciones contenidas en la Ley 19/22 se considerará inválido y será revisado en vía administrativa o judicial.

En el último de los artículos, el séptimo, la ley establece para las Administraciones públicas, en todos sus niveles y a través de sus autoridades e instituciones las siguientes obligaciones: desarrollar políticas públicas y acciones sistemáticas de prevención, alerta temprana, protección y precaución para evitar que las actividades humanas conduzcan a la extinción de la biodiversidad en la laguna; promover campañas de concienciación social; realizar estudios periódicos sobre el estado del ecosistema del Mar Menor y elaborar un mapa de riesgos actuales y posibles; restringir de forma inmediata aquellas actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de los ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales; y prohibir o limitar la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que pueda alterar de manera definitiva el patrimonio biológico del Mar Menor.

La disposición derogatoria es genérica, pues deroga todas las disposiciones contrarias a las disposiciones recogidas en la ley que ha sido objeto de impugnación y las disposiciones finales habilitan el desarrollo reglamentario, establecen el título competencia (artículo 149.1.23.<sup>a</sup>) y la entrada en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, lo que determinó su entrada en vigor el 3 de octubre de 2022.

Lo cierto es que el texto de la ley adolece claramente de técnica legislativa lo que fue puesto de manifiesto en el marco de la tramitación parlamentaria, pero el hecho de que la norma se aprobase sin incorporación de enmiendas determinó que estas cuestiones no fuesen objeto de mejora durante su tramitación parlamentaria. Sirva por ejemplo el hecho de que la determinación del comité de representantes adolece de la indicación del tiempo de duración del mandato y de la forma de elección de los ciudadanos una vez que fuese necesaria la renovación. De igual modo para la comisión de seguimiento, aunque el artículo 3.3 hace referencia a la designación por acuerdo de las organizaciones más representativas de cada sector, no se indica en qué número máximo estarán estos sectores representados ni el criterio de representatividad que va a seguirse.

Doctrinalmente, la ley ha sido objeto de críticas. Así, García de Enterría Ramos, alude en primer lugar a la cuestión relativa a la distribución competencial y a la idoneidad de una ley estatal para hacerlo concluyendo tras analizar la jurisprudencia sobre la materia que el Estado está habilitando para la protección de los espacios naturales del medio marino, si bien su competencia vendrá condicionada por la posible continuidad ecológica del ecosistema con el espacio natural terrestre objeto de protección, caso en el que se reconoce, excepcionalmente, la competencia a las comunidades autónomas. Mayor crítica suscita la indeterminación de su régimen jurídico y la remisión al reglamento para su regulación, sin coordinación con los espacios naturales protegidos preexistentes, y en particular sin tener presente la regulación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, cuya constitucionalidad fue declarada por la STC 112/2021, de 13 de mayo<sup>1</sup>.

La sentencia que comentamos trae causa de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario VOX en el Congreso de los Diputados en relación con la Ley 19/ 2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca que precisamente se opone frontalmente a este cambio de paradigma. Los senadores de Vox, en el marco de la tramitación parlamentaria, habían presentado una propuesta de veto en el Senado que no prosperó por entender que la proposición de ley implicaba una apuesta ideológica por un cambio de paradigma hacia una sociedad ecocéntrica inadecuada para nuestro derecho de tradición europea continental, en el que existen otras técnicas que garantizan la protección de la naturaleza.

El recurso se fundamenta en cuatro motivos. En primer lugar la inconstitucionalidad de la ley en su conjunto por vulneración del sistema de competencias (arts. 148.1.9 y 149.1.23 CE), al considerar que no se garantiza en todo el Estado español un mínimo común normativo al tratarse de una norma dirigida a una área determinada de un territorio.

Asimismo, consideran los recurrentes que es inconstitucional otorgar personalidad jurídica a una entidad natural, reconocerle una

---

<sup>1</sup> García de Enterría Ramos, A. (2023). La personalidad Jurídica de los Entes Naturales: ¿Un cambio de paradigma? *Revista del Parlamento Vasco*, núm. 4. Sección estudios.

serie de derechos y otorgar legitimación activa para su protección a cualquier persona física o jurídica equiparándola a los seres humanos y otorgando una dignidad reservada a estos. Concluyendo, que no puede transformarse el medio ambiente en un sujeto protegido cuando en el texto constitucional no se contempla como sujeto titular de derechos, sino como principio rector de la política pública (artículo 45 CE).

Se cuestiona la inconstitucionalidad de los artículos 2, disposición derogatoria única de la Ley 19/2022 por vulneración del principio de seguridad jurídica y de igual modo los artículos 4 y 5 de de la Ley 19/2022 por infringir los principios de legalidad sancionadora, tipicidad y taxatividad.

La seguridad jurídica por el carácter inconcreto de los derechos que se confieren a la nueva persona jurídica en el artículo 2 de la ley recurrida y los de legalidad sancionadora, tipicidad, taxatividad y reserva de ley orgánica por no definir ni determinar las infracciones administrativas o penales a que se refieren.

El abogado del Estado solicita la desestimación íntegra del recurso al considerar que la atribución de personalidad jurídica es una ficción del derecho que la ley otorga en determinados casos en función de los fines que se trate de alcanzar, y que siendo una forma de personificación novedosa puede ser considerada como la elección del legislador, como una técnica apropiada para la protección del medio ambiente.

Desde la perspectiva del ordenamiento jurídico, esto lleva aparejada la atribución de derechos y deberes y por tanto no existe un vacío legal y defiende la competencia del Estado para dictar la ley recurrida por ser ley básica, por más que tenga un carácter singular. Considera que introduce un plus o complemento de protección para el ecosistema y es al Estado a quien corresponde crear ese plus, en cuanto que va más allá del artículo 35 del Código Civil y crea una acción judicial para defender el ecosistema del Mar Menor, y concluye diciendo que es una ley meramente programática y que no tipifica infracciones o sanciones específicas y la remisión que contiene al ordenamiento aplicable en cada caso no es una remisión en blanco.

Argumenta que existe una clara conexión entre el cuidado del medio natural con la garantía y la calidad de vida. El constitucionalis-

mo medioambiental contemporáneo vincula la protección del medio ambiente a la garantía de la calidad de vida de las generaciones futuras. Así sucede en las constituciones de Italia y Alemania y así también se desprende de la Constitución española. En suma el artículo 45 de la Constitución establece un marco constitucional suficientemente abierto para que el legislador desarrolle las lógicas de protección. En el ámbito comparado encontramos ejemplos de atribución de derechos a la naturaleza en otras legislaciones pero es la primera ley euromediterránea que se inscribe en este modelo motivado por la grave crisis ambiental del Mar Menor.

Profundizando en los motivos del recurso que ponen sobre la mesa los diputados del Grupo Parlamentario VOX en el Congreso, tenemos que destacar nuevamente que estamos ante un evidente cambio de paradigma que se inserta en la filosofía legal de la llamada *jursiprudencia* de la Tierra que sintetiza el preámbulo de la ley recurrida, donde se establece que se procede a un salto cualitativo y adoptar un modelo jurídico político en la línea con la vanguardia jurídica internacional y el movimiento global de reconocimiento de los derechos de la naturaleza, donde la laguna pasa de ser un mero objeto de protección, recuperación y desarrollo, a ser un sujeto inseparablemente biológico, ambiental, cultural y espiritual.

Frente a esto, los recurrentes consideran vulnerado el artículo 148.1.9 de la Constitución española por infracción del Estatuto de Autonomía de Murcia que atribuye a la comunidad autónoma la competencia para el desarrollo legislativo y de ejecución en protección del medio ambiente.

El Tribunal Constitucional por su parte ha reconocido que el artículo 149.1.23 de la Constitución puede dar cobertura a leyes que tienen por objeto un ámbito físico delimitado en el ámbito territorial como son los parques nacionales. En este contexto considera nuestro más alto Tribunal que la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, es la primera norma euromediterránea que se inscribe dentro del modelo que legitiman y que atribuye personalidad jurídica a los entes naturales, asumiendo así un traslado de paradigma de protección «desde el antropocentrismo más tradicional, a un ecocentrismo moderado» y motivado por la grave crisis que en materia socio-ambiental, ecológica y humanitaria viven el Mar Menor y los habitantes de los municipios

ribereños y la insuficiencia del actual sistema jurídico de protección que no ha conseguido revertir la situación de la laguna.

Por ello, justifican que se acuda a la herramienta de la atribución de personalidad jurídica al humedal, como técnica ambiental de protección de carácter transversal, nota esta, la transversalidad, que consideran inherente o nuclear al concepto de medio ambiente establecido jurisprudencialmente por el propio Tribunal, que destaca el carácter complejo y polifacético que presentan las cuestiones relativas al medio ambiente (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3), acogiendo prácticamente las argumentaciones del abogado del Estado. Por ello aunque la técnica de atribución de personalidad jurídica a un ecosistema es ajena a nuestra tradición jurídica, la mayoría del Tribunal Constitucional legitima su entrada en nuestro ordenamiento alegando que no es una técnica desconocida en el derecho comparado y que se inscribe en el movimiento internacional del ecocentrismo, que no obsta a la intervención humana<sup>2</sup>.

También se consideran vulnerados por los recurrentes los artículos 45 y 10 del texto constitucional habida cuenta que de nuestra doctrina había venido reconociendo el medio ambiente como un concepto antropocéntrico y ahora se abre a una visión ecocéntrica, que asume una conexión innegable entre la calidad de vida de los ecosistemas y la calidad de vida humana, que a su vez atribuye una personalidad jurídica diferente a la personalidad humana que se considera una preterición de la dignidad humana. Con el reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca no cabe hoy, dicen sus partidarios, ver un propósito de relativizar la dignidad de la persona sino de reforzarla establece el Tribunal. El razonamiento para no apreciar tacha de inconstitucionalidad pasa de puntillas, y se limita a indicar que siendo un principio básico para la interpretación constitucional que el legislador no ejecuta la Constitución sino que crea derecho con libertad dentro del marco que esta le ofrece, descarta que exista inconstitucionalidad en la elección de la herramienta

---

<sup>2</sup> No podemos dejar de poner de manifiesto la lejanía a nuestro ordenamiento jurídico de estas corrientes, más asociadas a los derechos de los pueblos indígenas que la profesora García de Enterría enumera. Así por ejemplo la Yarra River Protection Act de Australia, la Comisión Nacional de Protección de los Ríos de Bangladés, o la Ley n.º 71 del 21 de diciembre de 2010 boliviana que atribuye derechos a la Madre Tierra y de manera análoga Colombia o Ecuador a la Pacha Mama.

jurídica elegida de atribución de personalidad jurídica, por no resultar labor del intérprete de la Constitución enjuiciar el mayor o el menor acierto del legislador al establecer el concreto sistema de protección, y tampoco aprecia un propósito de relativizar la dignidad de la persona sino de reforzarla al conectarla con el cuidado del medio ambiente, donde la persona se desarrolla.

A su vez se invoca una vulneración del artículo 24 de la Constitución española debido a que el artículo 6 de la Ley 19/2022 confiere una especie de poder general universal, *ex lege*, para actuar en interés de una mera persona jurídica. El Tribunal Constitucional por su parte establece que este derecho no está constreñido por la Constitución a una categoría de personas, y que comprende a todas aquellas que tienen capacidad para ser parte en un proceso, tengan naturaleza pública o privada, resultando que el modo de ejercicio de esa capacidad para lo que la ley recurrida tiene unas figuras que ejercen la representación y gobernanza de la persona jurídica de la laguna y la legitimación del artículo 6 a cualquier persona física o jurídica a presentar una acción judicial en nombre del Mar Menor, auténtico interesado, para su protección, se cuestiona, en palabras del Tribunal, únicamente porque se cuestiona la atribución de derechos a la laguna y su cuenca, por lo que coherentemente con lo ya manifestado, en este punto tampoco cabe aquí hacer reproche alguno de inconstitucionalidad.

Lo relativo a las tachas de inconstitucionalidad que los recurrentes realizan sobre los artículos 4 y 5 de la ley por infracción de la seguridad jurídica y del principio de legalidad se niega por el Tribunal Constitucional de plano al considerar que no se están tipificando infracciones, delitos, sanciones o penas y alegando que «el escaso rigor técnico, no es jurídicamente suficiente para su invalidación».

Hasta aquí, la ciertamente parca fundamentación jurídica de la sentencia que falla desestimando íntegramente el recurso. Como indicamos anteriormente, se presentó un voto particular que tanto por su esfuerzo argumentativo como por sus conclusiones merece la pena comentar en detalle.

El voto particular interpuesto por los magistrados Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera, César Tolosa Tribiño y José María Macías Castaño, difiere

radicalmente del fallo de la sentencia. Los motivos alegados son múltiples y se centran en los siguientes puntos:

1. Falta de justificación suficiente para modificar nuestra doctrina.
2. Extralimitación competencial.
3. Quiebra del principio de seguridad jurídica. (Indefinición del régimen y el impreciso contenido de la ley).
4. Contravención del derecho de la Unión Europea.

Indican los magistrados, que el medio ambiente es un bien jurídico medial, es decir un bien de interés colectivo tutelado en beneficio directo de la comunidad. Efectivamente el deber de conservación y de utilización racional de los recursos naturales es concebido al servicio de la calidad de vida de las personas. Una definición de medio ambiente fue propiciada en la STC 102/1995, de 26 de junio, en el fundamento jurídico 4 se define como el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida. El traslado de este paradigma hacia el ecocentrismo, indican los magistrados, implica una serie de garantías artificiales tales como el reconocimiento de personalidad jurídica permitiéndole el ejercicio de acciones y en definitiva modificando el paradigma actual sobre la titularidad de derechos. Los magistrados firmantes del voto particular consideran que para otorgar la debida protección al medio ambiente no es imprescindible dotarlo del mismo estatus jurídico que a una persona.

Asimismo reprochan que no existe un evidente cambio de paradigma por un supuesto consenso e impulso en el contexto internacional, siendo más bien residual y ajeno a nuestra tradición y cultura política el enfoque ecocéntrico. Las resoluciones de Naciones Unidas son moderadas en sus planteamientos y el avance del ecocentrismo no supone el reconocimiento de derechos de la naturaleza ni la superación de la visión antropocéntrica. Los precedentes de derecho comparado no autorizan por tanto a modificar nuestra doctrina.

La única constitución que establece tales derechos es la de Ecuador en un marco animista, cuya absoluta lejanía con nuestro

entender no es ni necesario justificar, puesto que es algo totalmente ajeno a nuestro ordenamiento jurídico. Por tanto, desde el respeto a principios legisladores de otras culturas se evidencia las notorias diferencias incompatibles con nuestra jerarquía constitucional.

El concepto ecocéntrico del medio ambiente no encuentra respaldo expreso en el derecho europeo ni en el derecho comparado invocan los magistrados discrepantes. Ningún instrumento normativo europeo atribuye titularidad de derechos al medio ambiente en general ni a un ecosistema en particular solo desde un planteamiento voluntarista se puede siquiera atisbar un apoyo a una concepción ecocéntrica del medio ambiente en resoluciones de la Unión Europea.

Ninguno de los pronunciamientos reseñados hace referencia alguna al otorgamiento de personalidad jurídica a un ecosistema ni lo asume como jurisprudencia propia.

Resaltan a su vez los magistrados discrepantes que el momento de una resolución con cambio de paradigma por parte del Tribunal Constitucional es absolutamente inidóneo. Cómo si no entender que entornos naturales pudieran oponer sus derechos frente a las personas. Y que así por ejemplo un eventual derecho del cauce del río a no haber variado su trazado pudiera anteponerse a la seguridad de los vecinos ribereños.

La historia europea ha avanzado desde una concepción pan-teísta o animista a una cultura racionalista y científica y no parece desde luego apropiado volver a paradigmas superados desde la razón. Nada justifica el cambio de paradigma y debe ser bajo las premisas de la interpretación reiterada del artículo 45 de la Constitución española bajo la óptica en la que se interprete la constitucionalidad de la ley.

La anoxia del Mar Menor no puede deslizarse hacia una no menos anoxia constitucional y legal que conduzca a una ineficacia real y efectiva de los deberes de protección impuestos por el artículo 45 de la Constitución española.

Alegan igualmente que se ha producido una extralimitación competencial habida cuenta de que la ley recurrida regula el completo régimen jurídico de un espacio natural protegido que se encuentra en el interior del término de una comunidad autónoma.

A su juicio también se vulnera la seguridad jurídica, puesto que no se concreta si esa originalísima persona jurídica está sometida

a derecho público o a derecho privado. Esta vulneración del artículo 9.3 de la Constitución española como consecuencia de la notoria indefinición de los derechos del Mar Menor y de la insuficiente disposición derogatoria es de la suficiente entidad, indican los magistrados discrepantes para haber declarado la inconstitucionalidad de la norma.

La denuncia de que una ley contiene términos vagos o imprecisos contrarios al mandato de seguridad jurídica del artículo 9.3 no es en ningún caso una denuncia preventiva desconectada del precepto. La absoluta imprecisión del artículo dos además de la disposición derogatoria, se agrava como consecuencia del contexto normativo. El artículo dos está muy por debajo del umbral mínimo de calidad, previsibilidad y certeza que impone el artículo 9.3 de la Constitución y no es una mera cuestión de técnica legislativa.

Añaden que resulta lamentable el estado del Mar Menor que nadie discute, pero esto no se debe a la inactividad del legislador o de los poderes públicos estatales o autonómicos ni a una visión antropocéntrica.

Si el legislador estatal verdaderamente quería incrementar la protección medioambiental del Mar Menor, alegan los magistrados discrepantes, tenía a su disposición la declaración del Mar Menor como parque nacional, otorgándole así una protección ambiental superior.

La obligada mirada al derecho de la Unión Europea que la sentencia soslaya, omite entre otras cosas que el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea incluye como objetivo a alcanzar un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Los artículos 191 a 193 del Tratado Fundacional de la Unión Europea, cuya referencia está ausente completamente, establecen el principio de que quien contamina paga que debería tener su reflejo en una regulación legal como la recurrida.

Concluyen los magistrados que el planteamiento del cambio de paradigma injustificado hacia un ecocentrismo que es ajeno a nuestra tradición jurídica, principios y valores y con consecuencias peligrosas e imprevisibles, no encuentra justificación razonable. La ley rebasa el ámbito exclusivamente básico establecido por el artículo 149.1.23 al regular el completo régimen jurídico de un espacio natural protegido.

La falta de concreción de la naturaleza jurídico pública o jurídico privada de la persona jurídica creada por la ley, de sus órganos rectores, del contenido de los derechos a ella reconocidos y de la relación de esta ley con el resto de normativa a la que se superpone, vulnera a su juicio el principio de seguridad jurídica y vulnera igualmente el derecho de la Unión Europea y en particular el principio de que quien contamina paga. En definitiva un fallo que con todos estos argumentos de peso hubiera podido ser otro.

El cambio de paradigma bien hubiera valido un esfuerzo argumentativo mayor por parte del Tribunal Constitucional, al menos equivalente al que realizan los magistrados firmantes del voto particular.

La pregunta que cabe plantarse es si en casi tres años de vigencia esto ha supuesto una mejora en las condiciones ambientales del Mar Menor y por tanto si la atribución de derechos ha tenido efectividad. Lo que es indudable es que ha abierto el camino para nuevas atribuciones de personalidad jurídica a ecosistemas y el cambio de paradigma se ha consolidado y representa ya una técnica jurídica alternativa del legislador para desarrollar el principio rector de protección del medio ambiente.

REVISTA DE LAS  
CORTES GENERALES

V

Jurisprudencia europea comentada  
European case law with  
commentaries



## EL FIN DE LA NACIONALIDAD DORADA. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (TJUE) SOBRE EL PROGRAMA DE CIUDADANÍA PARA INVERSORES DE MALTA. ASUNTO C-181/23 DE 29 DE ABRIL DE 2025

THE END OF GOLDEN NATIONALITY. ANALYSIS OF THE JUDGMENT OF THE HIGH COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU) ON THE MALTA CITIZENSHIP PROGRAM FOR INVESTORS. CASE C-181/23 OF 29 APRIL 2025

Mónica MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ  
Letrada de las Cortes Generales  
Letrada de la Comisión Mixta para la Unión Europea

### RESUMEN

*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 29 de abril de 2025, se ha pronunciado sobre la polémica concesión de la ciudadanía o nacionalidad de un Estado miembro como contraprestación a determinadas inversiones, poniendo de relieve, más allá de los peligros que estos pasaportes dorados puedan implicar, interesantes aspectos de Derecho europeo, ya que se refiere a una cuestión jurídica constitucional interna, la adquisición de la nacionalidad, que recae en el ámbito de soberanía de cada Estado miembro, si bien afecta por extensión la ciudadanía europea.*

*Palabras clave: Nacionalidad, ciudadanía. Unión Europea, soberanía, inversores, Golden visa, pasaporte dorado, cooperación leal, vínculo efectivo, cooperación leal, primacía.*

*Artículos clave: Artículos 20 y 258 TFUE; Artículos 4, apartado 3 y 9 TUE.*

*Resoluciones relacionadas: Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 29 de abril de 2025 (Asunto C-181/23, la Comisión Europea contra la República de Malta); Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1992 (Asunto C-369/90, M. Vicente Micheletti y otros contra Delegación del*

*Gobierno en Cantabria; Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 2 de marzo de 2010 Asunto C-135/08, Janko Rottman contra Freistaat Bayern.*

### ABSTRACT

*The Court of Justice of the European Union, in its judgment of April 29, 2025, ruled on the controversial granting of citizenship or nationality of a Member State as compensation for certain investments. Beyond the dangers that these golden passports may entail, it highlights interesting aspects of European law, because the judgment refers to a domestic constitutional legal issue: the acquisition of nationality, which falls within the sovereignty of each Member State, although it also affects European citizenship.*

*Keywords: Nationality, citizenship. European Union, sovereignty, investors, Golden Visa, golden passport, loyal cooperation, effective bond, loyal cooperation, primacy.*

*Key articles: Articles 20 and 258 TFEU; Articles 4(3) and 9 TEU.*

*Related decisions: Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 29 April 2025 (Case C-181/23, European Commission v. Republic of Malta); Judgment of the Court of Justice of 7 July 1992 (Case C-369/90, Mr. Vicente Micheletti and others v. Government Delegation in Cantabria); Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 2 March 2010, Case C-135/08, Janko Rottman v. Free State of Bayern.*

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se ha pronunciado recientemente sobre una cuestión que lleva tiempo sobre la mesa y que se ha tratado fundamentalmente desde la perspectiva de los problemas que conlleva: el incremento del precio de la vivienda en zonas urbanas tensionadas, la distorsión del mercado inmobiliario y los problemas de acceso a la vivienda, y también los riesgos de seguridad, al abrir una grieta por la que pueden filtrarse el crimen organizado o prácticas de lavado de dinero, evasión fiscal y blanqueo de capitales. Hablamos de los conocidos como programas *golden visa* o pasaportes dorados, que conceden permisos de residencia, e incluso la nacionalidad, a cambio de importantes inversiones financieras. Estos programas tuvieron como objetivo inicial atraer inversiones internacionales y riqueza, especialmente para paliar las consecuencias de la crisis financiera, pero pasados los años y en el mundo actual, donde la globalización ha comenzado a retroceder en favor del alzamiento de fronteras y prácticas proteccionistas, y en un entorno geopolítico cada vez más complejo, salpicado de conflictos, adquirir la nacionalidad de determinados estados puede esconder intereses oscuros gracias a un mercantilismo entre particulares interesados en pagar por un pasaporte y estados interesados en cobrar por ello. A este respecto, con la invasión de Ucrania y el establecimiento de sanciones a Rusia se pusieron de manifiesto operaciones relacionadas con el blanqueo de capitales y la evasión de dichas sanciones gracias a la adquisición de un pasaporte o tarjeta de residencia en un Estado miembro, previa oportuna y cuantiosa inversión económica o inmobiliaria.

Precisamente por ello, la Comisión Europea adoptó el 28 de marzo de 2022 la Recomendación sobre la adopción de medidas inmediatas en el contexto de la invasión rusa de Ucrania en relación con los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores [C(2022) 2028 final], afirmando que la concesión de la naturalización a cambio de pagos o de inversiones es contraria al Derecho de la Unión, e instando a cualquier Estado miembro que aplicara programas de ciudadanía (concediendo la nacionalidad) a derogarlos sin demora. La Comisión ha sido contundente, advirtiendo sobre los peligros asociados a estos regímenes privilegiados de adquisición de nacionalidad, y también a los que concedían permisos de residencia en similares condiciones, exigiendo el establecimiento de requisitos estrictos y transparencia, verificando el origen de los fondos y la idoneidad de los inversores.

En respuesta a la posición de la Unión Europea, varios países anunciaron la modificación o directamente el fin de sus programas *golden visa*, caso de Chipre en 2020, Bulgaria en 2022, Portugal en 2023, Países bajos en 2024 o recientemente España este año. La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización preveía en su artículo 63 el visado de residencia para inversores, que otorgaba permisos de residencia –no de nacionalidad– a los extranjeros que invirtieran al menos 500.000 euros en propiedades en España o que realizaran una inversión inicial de dos millones de euros o más en títulos de deuda pública española, entre otras inversiones. Este régimen ha sido derogado por la Ley Orgánica 1/2025 de 2 de enero, con efectos de 3 de abril, previendo un régimen transitorio.

Pero la cuestión más polémica es la concesión de la ciudadanía o nacionalidad por un Estado miembro como contraprestación a determinadas inversiones, y a este respecto se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 29 de abril de 2025, poniendo de relieve interesantes aspectos de Derecho europeo, más allá de los peligros que estos pasaportes dorados puedan implicar. Y también resulta interesante esta Sentencia porque la Gran Sala se ha apartado de las conclusiones emitidas por el abogado general.

Vayamos al análisis del caso.

La Ley de Ciudadanía Maltesa (Maltese Citizenship Act, Chapter 188 of the Laws of Malta) establece en su artículo 10 los requisitos para la naturalización ordinaria, de manera que se podrá conceder a un solicitante un certificado de naturalización como ciudadano maltés si demuestra que ha residido en Malta durante los doce meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud; que, durante los seis años inmediatamente anteriores a dicho período de doce meses, ha residido en Malta durante períodos que totalicen al menos cuatro años; que tiene un conocimiento adecuado de la lengua maltesa o inglesa; que tiene buena conducta, y, en definitiva, que puede ser un ciudadano digno de Malta.

En 2013, la República de Malta modificó la Ley de Ciudadanía Maltesa, establecimiento junto a la naturalización ordinaria una naturalización extraordinaria, de manera que se ofrecía la posibilidad de obtener un certificado de naturalización mediante la participación en

un «programa para inversores individuales», regulado por un conjunto de requisitos y de procedimientos específicos.

En 2020 el artículo 10 de la Ley de Ciudadanía Maltesa se modificó nuevamente, estableciendo que «sin perjuicio de las disposiciones contenidas en la presente Ley o en cualquier otra, el Ministro podrá conceder un certificado de naturalización como ciudadano de Malta a un extranjero o apátrida que haya prestado servicios excepcionales a la República de Malta o a la humanidad, o cuya naturalización sea de interés excepcional para la República de Malta, y que cumpla los requisitos establecidos en la presente Ley. A efectos de este apartado, el término “excepcional” significa “manifiestamente superior” y se refiere principalmente a las contribuciones de científicos, investigadores, atletas, deportistas, artistas, intérpretes culturales, inversores y empresarios [...]».

Así, el programa de ciudadanía para inversores individuales permite solicitar la naturalización por servicios excepcionales por inversión directa en el desarrollo económico y social en la República de Malta, cuando los inversores cumplan o se comprometan a cumplir los siguientes requisitos: pagar una contribución al Gobierno maltés de 600.000 euros (cuando se haya residido legalmente en Malta durante treinta y seis meses) o de 750.000 euros (en caso de que la residencia se reduzca a doce meses); adquirir un bien inmueble de uso residencial de un valor mínimo de 700.000 euros o alquilar un bien de este tipo por al menos 16.000 euros y un período mínimo de cinco años; y donar al menos 10.000 euros a una organización o a una sociedad no gubernamental. Finalmente tiene lugar la validación de la admisibilidad del inversor y la autorización para la presentación de su solicitud de naturalización.

Las solicitudes también pueden referirse a miembros de la familia del solicitante. A tal efecto, deberán efectuarse pagos adicionales de 50.000 euros para el cónyuge y cada uno de los hijos. El número de certificados de ciudadanía maltesa concedidos por naturalización por servicios excepcionales por inversión directa, con exclusión de las personas a cargo, no excederá de cuatrocientos al año y, en cualquier caso, la cantidad total de solicitantes admitidos, excluidas las personas a cargo, no excederá de mil quinientos.

La Comisión Europea entabló un diálogo con la República de Malta sobre las repercusiones de su programa de inversores individuales en la Unión y en los demás Estados miembros, comunicando a Malta por escrito el 1 de abril de 2020, que este programa (tanto en su versión original de 2013 como con las modificaciones de 2020) podía dar a entender que se permitía «vender» la ciudadanía de la Unión, con todos sus derechos inherentes, desde un punto de vista mercantilista, beneficiándose de manera perversa del logro común que supone adquirir la ciudadanía de la Unión, vulnerando así el principio de cooperación leal entre los Estados miembros. Advertía así la Comisión a Malta de lo que iba a ser el pilar del futuro recurso por incumplimiento del Derecho de la Unión, ya que de la nacionalidad competencia de un Estado miembro se pasaba automáticamente a «vender» la ciudadanía de la Unión, con todas sus ventajas y derechos.

El 20 de octubre de 2020, la Comisión enviaba a la República de Malta nuevo requerimiento, reiterando su preocupación por la incompatibilidad del programa de ciudadanía para inversores con el artículo 20 TFUE y con el artículo 4 TUE, apartado 3, aludiendo directamente a los dos artículos fundamentales sobre los que pivota la Sentencia.

Finalmente, la Comisión Europea inició el procedimiento por incumplimiento del artículo 20 TFUE y del artículo 4 TUE, apartado 3, dando lugar al Asunto C-181/23, la Comisión Europea contra la República de Malta, y a la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 29 de abril de 2025, que ha incidido, como dijimos, en interesantes aspectos de Derecho europeo, ya que se pronuncia sobre una cuestión jurídica constitucional interna, del ámbito de soberanía de cada Estado miembro, como es la adquisición de la nacionalidad, si bien esta implica por extensión la ciudadanía europea e incide en el alcance de la primacía del Derecho de la Unión.

Nos referiremos por separado a los tres aspectos que se contienen en la Sentencia, pero cuya interpretación conjunta es la base que funda su pronunciamiento:

## I. LA NACIONALIDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN

De conformidad con el artículo 9 TUE y el artículo 20 TFUE, apartado 1, será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro, de manera que la ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional, sin sustituirla. La Declaración n.º 2 relativa a la nacionalidad de un Estado miembro, aneja por los Estados miembros al acta final del Tratado de la Unión Europea, dispone que «[...] la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate». Y en la Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo de Edimburgo los días 11 y 12 de diciembre de 1992, se dispone que «[...] la ciudadanía de la Unión otorga a toda persona que ostente la nacionalidad de los Estados miembros derechos adicionales y protección, tal como se especifica en dicha parte. En ningún caso sustituyen a la ciudadanía nacional. La cuestión de si un individuo posee la nacionalidad de un Estado miembro solo se resolverá refiriéndola al Derecho nacional del Estado miembro interesado».

Así pues, la ciudadanía de la Unión trae causa directa y automática de la condición de ciudadano o nacional de un Estado miembro, y le otorga todos los derechos conferidos por el sistema jurídico europeo, en particular el derecho a circular y a residir libremente en el territorio de la Unión, el derecho a no ser discriminado por razón de la nacionalidad, los derechos políticos fundamentales para la participación en la vida democrática de la Unión, o el derecho de acogerse a la protección consular de otros Estados miembros en un tercer país en el que el Estado miembro del nacional no esté representado. La ciudadanía de la Unión da sentido a todo el proceso europeo, pues como ha señalado reiterada jurisprudencia los ciudadanos son la razón de ser de la propia Unión, y el estatuto de ciudadano de la Unión constituye el estatuto fundamental de los ciudadanos de los Estados miembros y el corazón de la integración europea (Sentencias de 7 de julio de 1992, *Micheletti* y otros, C-369/90, y *Rottmann*, C-135/08).

La República de Malta alega una injerencia de la Comisión en su soberanía y derecho interno, pues al invadir un ámbito de

la soberanía de los Estados miembros como es la concesión de la nacionalidad se contradice el principio de atribución de competencias en el que se asienta el derecho europeo, y dicha interpretación supondría permitir a la Comisión, como guardiana de los Tratados, controlar a la luz del Derecho de la Unión las políticas, las leyes y las prácticas de los Estados miembros en materia de naturalización. Al impugnar la normativa de un Estado miembro que regula el acceso a la nacionalidad, la Comisión insta al Tribunal de Justicia a actuar como «legislador indirecto», ejerciendo un derecho de veto contra la normativa nacional adoptada en un ámbito de competencia exclusiva de los Estados miembros.

La Comisión, con fundamento en los derechos que concede automáticamente la ciudadanía europea a los nacionales de Estados miembros, aduce que no se cuestiona la normativa nacional que concede la nacionalidad a las personas, sino que se pone en cuestión un régimen específico de concesión de la nacionalidad por naturalización a cambio de inversiones económicas, mercantilizando la condición de ciudadano de la Unión, suponiendo una infracción muy grave del Derecho de la Unión. Es por ello, aduce la Comisión, que la concesión de la nacionalidad por los Estados miembros no puede entenderse sin ningún límite, aunque sea una cuestión interna, pues por extensión afecta al Derecho de la Unión, y a este respecto es interesante destacar la alegación maltesa, que señala que solo las vulneraciones significativas de los valores y objetivos de la Unión (como la no concesión de la nacionalidad por motivos discriminatorios) podrían dar lugar a una infracción del Derecho de la Unión en el ejercicio por los Estados miembros de su competencia en la materia. Sin embargo, la Gran Sala considera que del texto de los Tratados no se infiere la voluntad de establecer estas diferencias por el grado de la vulneración, pues tal excepción equivaldría a una limitación de los efectos inherentes a la primacía del Derecho de la Unión, que es una de las características esenciales de este Derecho y, por tanto, del marco constitucional de la Unión.

El Tribunal de Justicia acoge la interpretación de la Comisión, pero el abogado general, en sus conclusiones, se aparta de la misma, alegando que los Estados miembros podrían haber decidido una forma diferente de adquirir la ciudadanía de la Unión, o incluso haber

establecido determinadas condiciones para adquirir de forma homogénea la nacionalidad de cada uno de los Estados miembros, pero lo cierto es que decidieron que la determinación de los requisitos para la concesión y la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro sea competencia exclusiva de cada Estado miembro, que es soberano para determinar quiénes son sus nacionales. Adicionalmente, se decidió que la ciudadanía de la Unión se uniera de manera automática a la nacionalidad de un Estado miembro, y en consecuencia, la nacionalidad de un Estado miembro es el único requisito exigido para ser ciudadano de la Unión.

Señala literalmente el abogado general que «Aparte del presente recurso, hasta la fecha no conozco ningún caso en el que el Tribunal de Justicia haya examinado las normas de un Estado miembro en materia de adquisición de la nacionalidad a la luz del Derecho de la Unión y, en particular, en relación con la ciudadanía de la Unión. El hecho de que el Derecho de la Unión no pueda conferir a una persona el derecho a convertirse en nacional de un Estado miembro parece explicar este estado de cosas. En la sentencia dictada en el asunto Micheletti, el Tribunal de Justicia no revisó las normas italianas sobre naturalización a la luz del Derecho de la Unión, sino más bien la compatibilidad con este de las normas españolas que pretendían restringir el efecto del Derecho italiano en España. En la sentencia en el asunto Zhu y Chen, el Tribunal de Justicia examinó la cuestión del abuso de Derecho o del ejercicio indebido de derechos en el contexto de la adquisición de la ciudadanía de la Unión».

Continúa el abogado general señalando que el Tribunal de Justicia ha confirmado que los particulares deben respetar el principio general del Derecho según el cual no pueden invocar el Derecho de la Unión de forma abusiva o fraudulenta. Así pues, la legalidad de la concesión o la adquisición de la ciudadanía de la Unión puede, en principio, examinarse a la luz de ese concepto. El recurso de la Comisión tiene por objeto el incumplimiento por parte de la República de Malta de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 20 TFUE, pero no afirma que ese Estado miembro haya cometido un abuso de Derecho ni que ejerciera indebidamente los derechos que le corresponden. Por consiguiente, en el presente procedimiento, no cabe tener en cuenta la posible aplicación de dicha doctrina, concluye.

## II. EL VÍNCULO EFECTIVO Y LA CONFIANZA MUTUA

La ciudadanía de la Unión implica que el nacional de un Estado miembro sea reconocido como tal en el ámbito de la Unión Europea, es decir, tiene efectos en el resto de los Estados miembros. En la Sentencia de 7 de julio de 1992, *Micheletti y otros* (C-369/90, EU:C:1992:295), se recoge la obligación de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia de nacionalidad de otros Estados miembros, de manera que los Estados miembros no pueden negarse a reconocer la nacionalidad concedida por otro Estado miembro, pues el reconocimiento es automático.

La Comisión alega que para que pueda darse ese reconocimiento mutuo los Estados miembros se basan en una concepción fundamental común de la nacionalidad, que refleja la manifestación de un «vínculo efectivo» entre un Estado miembro y sus nacionales. En el año 1980, el Tribunal de Justicia ya reconoció que la relación especial de solidaridad y de lealtad entre un Estado miembro y sus nacionales, así como la reciprocidad de derechos y deberes, son el fundamento del vínculo de nacionalidad. Por ello, la Comisión añade que el consentimiento de cada Estado miembro a la extensión automática y sin condiciones de determinados derechos a los nacionales de todos los demás Estados miembros se basa en el principio de confianza mutua y en el postulado de que esos otros Estados miembros solo conceden la nacionalidad sobre la base de un vínculo efectivo con el solicitante de que se trate, de manera que tal consentimiento incondicional se vería comprometido si los Estados miembros no pudieran confiar en que las decisiones de otros Estados miembros relativas a la concesión de la nacionalidad se basan en este concepto común de nacionalidad, que expresa un vínculo real entre el Estado y sus nacionales.

La Comisión, teniendo en cuenta lo anterior, alega que un programa de ciudadanía para inversores que implica la concesión sistemática de la nacionalidad de un Estado miembro a cambio de pagos o de inversiones predeterminados, y que no exige un vínculo efectivo entre el Estado y los solicitantes, compromete y pone en peligro la esencia y la integridad de la ciudadanía de la Unión, establecida en el artículo 20 TFUE.

Y llegados a este punto procede analizar lo que se entiende por «vínculo efectivo» a efectos de la concesión de la nacionalidad

de un Estado miembro, estimando la Comisión que la residencia efectiva constituye uno de los medios para establecer tal vínculo, si bien reconoce que no le corresponde a ella determinar qué factores de conexión deben tener en cuenta los Estados miembros para la concesión de su nacionalidad. No obstante sí se pronuncia la Comisión sobre la exigencia de residencia legal impuesta por el programa de ciudadanía para inversores de 2020 de Malta, concluyendo que es insuficiente para garantizar la existencia de un vínculo efectivo, pues este vínculo debe existir en el momento de la concesión de la nacionalidad, y la Ley maltesa únicamente exige una presencia física real en Malta en dos ocasiones: para proporcionar datos biométricos al objeto de obtener un permiso de residencia y para prestar el juramento de fidelidad. La residencia legal que exige ese programa no es, por tanto, según la Comisión, capaz de crear un vínculo verdadero entre la República de Malta y el solicitante, y concluye que además Malta no ha estimado que la residencia efectiva en su territorio constituya un criterio esencial para la concesión de la nacionalidad, pues podría haber establecido este requisito además de los pagos o las inversiones predeterminados. Prueba esta conclusión de la Comisión el hecho de que la duración del período de residencia legal previo a la concesión de la nacionalidad maltesa en el marco del programa de ciudadanía pueda reducirse de tres años a un año mediante un pago adicional, de modo que el propio requisito relativo a la residencia está estrechamente vinculado al carácter transaccional de la concesión de la nacionalidad maltesa en virtud de ese programa a cambio de pagos o de inversiones predeterminados. Por ello, entiende la Comisión que el programa de ciudadanía para inversores de Malta se distingue manifiestamente de un régimen que tenga por objeto incitar a los nacionales de terceros países a acudir a trabajar y a residir en un Estado miembro.

La República de Malta alega que la facultad de conceder la nacionalidad está en el centro de la soberanía, siendo una decisión política de las instituciones democráticas de cada Estado decidir en qué casos se concede la nacionalidad. Un Estado goza de un amplio margen de apreciación para decidir quiénes pueden convertirse en sus nacionales. El vínculo efectivo no se menciona en el Derecho internacional ni en los Tratados. Y alega también en su defensa el control

que se realiza de las solicitudes de naturalización extraordinaria, con un tercio de las mismas no admitidas, y la posibilidad de que el vínculo efectivo se pueda desarrollar con carácter prospectivo, en un futuro, replicando la Comisión que no existe ninguna garantía de que un ciudadano maltés recientemente naturalizado decida permanecer en Malta para desarrollar un «vínculo efectivo futuro» en lugar de desplazarse a otro Estado miembro de la Unión o de residir en un tercer país haciendo uso de los derechos conferidos por la ciudadanía de la Unión.

La Gran Sala, vistas las alegaciones, concluye que el ejercicio de la competencia nacional en materia de nacionalidad no puede carecer de límites, pues la confianza mutua que se reconocen los Estados miembros exige el ejercicio de sus competencias soberanas de manera compatible con la propia naturaleza de la ciudadanía de la Unión, que es una de las principales concreciones de la solidaridad que subyace al proceso de integración, y que forma parte de la identidad de la Unión como ordenamiento jurídico propio aceptado por los Estados miembros sobre una base de reciprocidad.

Y concluye la Gran Sala en que el establecimiento de un programa de ciudadanía para inversores de carácter transaccional que permite, a cambio de pagos o inversiones predeterminados, la concesión sistemática de la nacionalidad de un Estado miembro a solicitantes que no tengan un vínculo efectivo con un Estado miembro y que, por ello, manifiestamente no pertenecen a la categoría de personas para las que los autores de los Tratados habían previsto el disfrute de la ciudadanía de la Unión, entra en evidente contradicción con la propia esencia del estatuto de ciudadano de la Unión.

### III. EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN LEAL

Se trae también a colación en la Sentencia el artículo 4 TUE, apartado 3, que consagra el principio de cooperación leal, que incluye tanto una obligación «positiva» de facilitar la misión de la Unión como una obligación «negativa» de abstenerse de adoptar medidas que puedan poner en peligro los objetivos de esta. No puede olvidarse que los estados miembros están obligados a reconocer los efectos derivados de la atribución a una persona, por otro Estado miembro, de la nacionalidad de este último en orden al ejercicio de los derechos

y libertades derivados del Derecho de la Unión. Según el Tribunal un Estado miembro incumple manifiestamente los principios y valores de la Unión cuando establece y aplica un programa de naturalización transaccional basado en un procedimiento que se asemeja a una comercialización de la concesión del estatuto de nacional de un Estado miembro y, por extensión, de la del estatuto de ciudadano de la Unión. Conceder la nacionalidad de un estado miembro a cambio de pagos o de inversiones predeterminadas es contrario al principio de cooperación leal, y a este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia según la cual el fundamento del vínculo de nacionalidad de un Estado miembro reside en la relación especial de solidaridad y de lealtad entre dicho Estado y sus nacionales, así como en la reciprocidad de derechos y deberes, y por ello el programa de concesión de visas doradas vulnera el principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3.

Y aquí se adentra la Comisión en una cuestión determinante, que es el hecho de que Malta promocionara el programa de ciudadanía para inversores ofreciendo las ventajas conferidas por la ciudadanía de la Unión, anunciando la posibilidad de que un ciudadano naturalizado fije su residencia en otro Estado miembro o en un Estado asociado al espacio Schengen como una de las «ventajas» de la nacionalidad maltesa.

De los extractos de sitios web de agentes autorizados que promueven el programa de ciudadanía para inversores de 2020, aportados por la Comisión en anexo a la demanda, se desprende que dicho programa ofrecía a los solicitantes potenciales el «derecho a residir, estudiar y trabajar en cualquiera de los 27 países de la Unión», así como la «ciudadanía de un país de la [Unión] para toda la familia del solicitante, incluidos los hijos solteros y económicamente dependientes menores de 29 años y los progenitores mayores de 55 años».

Así la Gran Sala es acorde con la alegación de la Comisión de que, a través de su programa y ofreciendo el derecho a circular y residir libremente en los demás Estados miembros de la Unión, Malta habría establecido una comercialización con la concesión de la nacionalidad maltesa, utilizando los derechos vinculados a la condición de ciudadano de la Unión.

Se aparta aquí de nuevo la Gran Sala de las conclusiones del abogado general, quien señala que

en un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, corresponde a la Comisión probar que un Estado miembro no ha cumplido una obligación que le impone el Derecho de la Unión y no puede basarse en ninguna presunción para hacerlo. El presente recurso tiene por objeto que se declare que la República de Malta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 20 TFUE, apartado 1, y del artículo 4 TUE, apartado 3, al establecer y aplicar el régimen de ciudadanía de 2020 que ofrece la naturalización a personas que carecen de todo vínculo efectivo con ese Estado miembro a cambio de unos pagos o inversiones predeterminados. Como se confirmó en la vista, la alegación de la Comisión de que el régimen de ciudadanía de 2020 funciona de modo que impone obligaciones y deberes a otros Estados miembros, infringiendo el artículo 4 TUE, apartado 3, se deriva y es consecuencia de su afirmación de que la República de Malta infringe el artículo 20 TFUE. Por tanto, sin pruebas que demuestren una infracción de las disposiciones del Tratado que regulan la ciudadanía, no existe base alguna, ni de hecho ni de Derecho, para afirmar que la República de Malta ha incumplido el deber de cooperación leal. Como afirma la jurisprudencia, la supuesta infracción del artículo 4 TUE, apartado 3, se refiere a una conducta que no es distinta de una infracción de una obligación específica basada en el artículo 20 TFUE. Por consiguiente, sugiero al Tribunal de Justicia que, en el presente procedimiento, considere que no procede examinar la alegación de que la República de Malta ha incumplido el artículo 4 TUE, apartado 3, separadamente de la formulada al amparo del artículo 20 TFUE.

#### IV. CONCLUSIÓN

La Gran Sala del Tribunal de Justicia establece una combinación de los tres aspectos referidos:

- La concesión de la nacionalidad es una cuestión soberana de los Estados miembros pero no exenta de límites dada su extensión a la ciudadanía de la Unión.

- El reconocimiento de los nacionales de otros Estados miembros se basa en una idea compartida del vínculo efectivo y la confianza mutua.
- La cooperación leal obliga a los Estados a abstenerse de acciones que atenten contra el Derecho de la Unión.

Y así concluye que un Estado miembro incumple manifiestamente la exigencia de tal relación especial de solidaridad y de lealtad, caracterizada por la reciprocidad de derechos y deberes entre el Estado miembro y sus nacionales, y rompe así la confianza mutua en la que se basa la ciudadanía de la Unión, infringiendo el artículo 20 TFUE y el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, cuando establece y aplica un programa de naturalización basado en un procedimiento transaccional, entre ese mismo Estado miembro y las personas que presentan una solicitud en virtud de ese programa, al término del cual se concede esencialmente la nacionalidad de dicho Estado miembro y, por tanto, la condición de ciudadano de la Unión a cambio de pagos o de inversiones predeterminados.

Tal programa se asemeja a una comercialización de la concesión del estatuto de nacional de un Estado miembro y, por extensión, de la del estatuto de ciudadano de la Unión, incompatible con la concepción de este estatuto fundamental tal como se deriva de los Tratados.

Por su parte, en sus conclusiones el abogado general advierte que la obligación, con arreglo al Derecho de la Unión,

de reconocer la nacionalidad concedida por otros Estados miembros es un reconocimiento mutuo y una muestra de respeto de la soberanía de cada uno de ellos, no un medio para socavar las competencias exclusivas de que gozan en este ámbito. Considerar lo contrario alteraría el equilibrio cuidadosamente elaborado en los Tratados entre la ciudadanía nacional y la de la Unión y constituiría una erosión totalmente ilegal de la competencia de los Estados miembros en un ámbito altamente sensible, que, de forma incuestionable, decidieron mantener bajo su control exclusivo. De ello se desprende, en mi opinión, que la Comisión no ha demostrado que para conceder legalmente la ciudadanía nacional el artículo 20 TFUE exige la existencia de un «vínculo efectivo» o de un «vínculo efectivo previo» entre un Estado miembro y una persona distinto del que pueda exigir

el Derecho interno del Estado miembro. La República de Malta puede tener que dar una respuesta en lo que se refiere a las etapas segunda y tercera de la argumentación de la Comisión: sin embargo, la fiel aplicación del enfoque en tres etapas de la Comisión refuerza mi convicción de que no es necesario que el Tribunal de Justicia vaya más allá de pronunciarse sobre la primera etapa. A falta de pruebas de que se hayan cometido otras infracciones del Derecho de la Unión, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el presente recurso.

En fin, a la vista de todo lo expuesto podemos decir que la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se basa en la intención que fundamenta el programa de inversores de Malta para declararlo como un incumplimiento del Derecho Europeo, entrando en una cuestión soberana de cada Estado miembro como es la adquisición de la nacionalidad de dicho Estado. Hasta ahora había sido tratada la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro, y consecuentemente de la ciudadanía de la Unión, desde el punto de vista de los valores de la Unión, para evitar situaciones de apatridia y desprotección de derechos fundamentales, pero el paso dado por la jurisprudencia europea entra de lleno en una cuestión soberana, la motivación de un Estado para reconocer quiénes son sus nacionales, su pueblo, que unido al territorio y poder son los elementos esenciales del Estado. Por ello, en un momento en el que la Unión Europea se enfrenta a importantes retos y corrientes que defienden la soberanía de sus miembros, la Sentencia del TJUE puede tener una repercusión de calado. Mientras tanto, Trump ha anunciado una generosa tarjeta dorada para quienes quieran residir en Estados Unidos, aunque en realidad tenga que ser más generoso quien la pretende que quien la otorga. Puede que estemos ante el fin de la nacionalidad dorada en Europa, pero no ante el de la consecución de los permisos de residencia en otros lugares del mundo, eso sí, a precio de oro.

## LA OBLIGACIÓN DE EJECUTAR SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL NO SOCAVA LAS FUNCIONES DE LA MESA, LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA NI LOS DERECHOS DE LOS PARLAMENTARIOS: A PROPÓSITO DE LA DECLARACIÓN DE INADMISIBILIDAD DEL TEDH COSTA I ROSSELLÓ Y OTROS CONTRA ESPAÑA, DE 27 DE FEBRERO DE 2025

THE OBLIGATION TO EXECUTE CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENTS DOES NOT UNDERMINE THE FUNCTIONS OF THE BUREAU, PARLIAMENTARY AUTONOMY OR THE RIGHTS OF PARLIAMENTARY MEMBERS: REGARDING THE DECLARATION OF INADMISSIBILITY OF THE ECHR COSTA I ROSSELLÓ AND OTHERS V. SPAIN, OF 27<sup>TH</sup> FEBRUARY 2025

Yolanda FERNÁNDEZ VIVAS  
Profesora de Derecho Constitucional  
Universidad de Alcalá  
<https://orcid.org/0000-0002-0016-481X>

### RESUMEN

*Varios diputados del Parlamento de Cataluña recurrieron al TEDH por las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales en respuesta a la reiterada presentación para debate y aprobación en el Parlamento de Cataluña de Resoluciones prácticamente idénticas a las previamente declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional durante los años del procés independentista. El motivo principal que alegan los demandantes es que el Tribunal Constitucional, a través del procedimiento de ejecución de sentencias, impidió la celebración de determinados debates sobre cuestiones de interés general, vulnerando así sus derechos como parlamentarios, además de socavar la autonomía parlamentaria y limitar las funciones de la Mesa. Sin embargo, el TEDH avala con esta decisión la actuación de las autoridades nacionales, poniendo fin a la controversia surgida por este asunto.*

*Palabras clave: funciones de la Mesa, autonomía parlamentaria, inmunidad parlamentaria, Tribunal Constitucional, procés.*

*Artículos clave: arts. 2, 66, 71.1, 87.1 y 2, 137, 149.1.3, 155, 166 y 168 CE; arts. 76, 77, 87, 88, 92 y 93 LOTC; arts. 55, 57 y 59, Estatuto de Autonomía de Cataluña; Art. 410 Código Penal*

*Resoluciones relacionadas: STC 259/2015, STC 98/2019; Resolución n° 1/XI, del Parlamento de Cataluña, de 9 de noviembre de 2015; Resolución n° 5/XIII, de 5 de julio de 2018, del Parlamento de Cataluña; Resolución n° 92/XII, de 11 de octubre, del Parlamento de Cataluña; Resolución 534/XII y Resolución 546/XII, del Parlamento de Cataluña; Autos del Tribunal Constitucional 180/2019, 181/2019, 182/2019, 183/2019 y 184/2019.*

### ABSTRACT

*Several members of the Catalan Parliament appealed to the ECHR regarding the decisions taken by the national authorities in response to the repeated submission for debate and approval in the Catalan Parliament of resolutions practically identical to those previously declared unconstitutional by the Constitutional Court during the years of the independence process. The main reason alleged by the applicants is that the Constitutional Court, through the procedure for the enforcement of judgments, prevented the holding of certain debates on issues of general interest, violating thus their rights as parliamentary members, undermining parliamentary autonomy and also limiting the functions of the Bureau. However, with this decision, the ECHR endorses the actions of the national authorities, putting an end to the controversy arising from this matter.*

*Keywords: Bureau functions, parliamentary autonomy, parliamentary immunity, Constitutional Court, procés.*

*Key Articles: Arts. 2, 66, 71.1, 87.1 and 2, 137, 149.1.3, 155, 166 and 168 of Spanish Constitution; Arts. 76, 77, 87, 88, 92 and 93 of the Organic Law of Constitutional Court; Arts. 55, 57 and 59 of the Statute of Autonomy of Catalonia; Art. 410 of the Penal Code*

*Related decisions: Constitutional Court Judgment 259/2015, Constitutional Court Judgment 98/2019; Resolution n° 1/XI, from Parliament of Catalonia; Resolution n° 5/XIII, from Parliament of Catalonia; Resolution n° 92/XII, from Parliament of Catalonia Resolution n° 534/XII, from Parliament of Catalonia; Resolution n° 546/XII, from Parliament of Catalonia; Constitutional Court Decisions 180/2019, 181/2019, 182/2019, 183/2019 y 184/2019.*

## I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la Decisión adoptada el 27 de febrero de 2025, acordó la inadmisión del recurso presentado por el Sr. Josep Costa i Rosselló (en adelante, «el primer demandante»), D. Eusebi Campdepadrós i Pucurull (en adelante, «el segundo demandante») y otras 30 personas, todos ellos diputados del Parlamento de Cataluña contra el Estado español por la presunta vulneración de los artículos 6 (derecho a un proceso equitativo), 10 (libertad de expresión), 11 (derecho de reunión) y 13 (derecho a un recurso efectivo) del Convenio, así como del artículo 3 del Protocolo n.º 1 CEDH (derecho a elecciones libres) y el artículo 1 del Protocolo n.º 12 CEDH (prohibición de discriminación)<sup>1</sup>.

El caso se refiere a las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales (principalmente el Gobierno, el Tribunal Constitucional, la Fiscalía y los tribunales ordinarios) en respuesta a la reiterada presentación para debate y aprobación en el Parlamento de Cataluña de proyectos de resolución prácticamente idénticos a los previamente declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional durante los años del procés independentista. El motivo principal que alegan los demandantes es que el Tribunal Constitucional, a través del procedimiento de ejecución de sentencias, impidió la celebración de determinados debates sobre cuestiones de interés general, vulnerando así sus derechos como parlamentarios, además de socavar la autonomía parlamentaria y limitar las funciones de la Mesa. Además, el primer demandante, que ocupaba en ese momento la Vicepresidencia del Parlamento de Cataluña, denuncia también la incoación de un proceso penal contra él por desobedecer las decisiones del Tribunal Constitucional en su condición de cargo representativo, afectando a su inmunidad parlamentaria, y en el que se produjeron irregularidades que afectaron a su derecho a un proceso equitativo.

Teniendo en cuenta que todos los recursos presentados ante el TEDH se basaban en gran medida en los mismos hechos, el Tribunal decidió acumular todos ellos y resolverlos de manera conjunta.

---

<sup>1</sup> Decisión de 11 de febrero de 2025, de la Sección Quinta del TEDH (solicitud n.º 29780/20).

## II. ANTECEDENTES DE HECHO

Durante el período comprendido entre 2015 y 2019, el Parlamento de Cataluña adoptó varias Resoluciones de contenido político en las que defendía el derecho de Cataluña a la independencia y criticaba la respuesta del Estado español a la voluntad del pueblo catalán de alcanzar un acuerdo pacífico de independencia. Las Resoluciones contenían, entre otras cuestiones, la necesidad de garantizar el supuesto derecho a la autodeterminación en Cataluña.

En particular, el 9 de noviembre de 2015, el Parlamento de Cataluña adoptó la Resolución n.º 1/XI sobre el inicio del proceso político (el «procès») hacia la independencia de Cataluña como Estado, separado de España, en forma de república. Dicha Resolución establecía que el Parlamento de Cataluña no reconocería las decisiones judiciales adoptadas por el Tribunal Constitucional español, ya que, a su juicio, carecían de legitimidad y jurisdicción. También se establecía que el Parlamento catalán debía adoptar las medidas necesarias para iniciar dicho proceso de desconexión del Estado español.

El Gobierno central español interpuso un recurso contra dicha Resolución ante el Tribunal Constitucional, quien en su sentencia STC 259/2015, de 2 de diciembre, declaró su inconstitucionalidad al considerar que contenía declaraciones sobre cambios en la forma del Estado que solo serían posibles tras los procedimientos de reforma constitucional previstos en la propia Constitución, los cuales no se habían seguido.

Tras la STC 259/2015, el Parlamento de Cataluña adoptó una serie de Resoluciones con las que pretendía perseguir los mismos objetivos que con la Resolución anulada, y en las que se reiteraba el objetivo de establecer un Estado catalán independiente y soberano, reivindicando la soberanía del pueblo de Cataluña para decidir su futuro político, además de contener declaraciones censurando al Rey y realizando un llamamiento a la abolición de la monarquía y reafirmando el compromiso del Parlamento catalán con los valores republicanos. Al reiterarse la aprobación de Resoluciones por parte del Parlamento de Cataluña, el Gobierno instó al Tribunal Constitucional a la ejecución forzosa de sus sentencias, de acuerdo a lo previsto en la LOTC, solicitando al Tribunal Constitucional la anulación de dichas

resoluciones. El Tribunal Constitucional accedió a dichas solicitudes y procedió a su anulación.

En este sentido, el Tribunal Constitucional determinó reiteradamente que el contenido de esas Resoluciones era contrario a la Constitución Española, y aclaró que con su actuación no se estaba censurando el debate político en el Parlamento, sino ejerciendo su responsabilidad de garantizar el cumplimiento de sus sentencias y demás resoluciones. Asimismo, señaló que el debido respeto a las sentencias del Tribunal Constitucional y, en última instancia, a la Constitución, es vinculante para todos los ciudadanos y, en particular, para los poderes públicos, y de acuerdo con ello, prohibía a la Mesa del Parlamento de Cataluña admitir a trámite cualquier iniciativa que incumpliera manifiestamente el deber de acatarlas. Del mismo modo, declaró que la actuación llevada a cabo por la Mesa de la Cámara suponía «intentar una vía de facto inaceptable (incompatible con el Estado social y democrático de derecho proclamado en el artículo 1.1 de la Constitución Española) para reformar la Constitución eludiéndola o para lograr su ineficacia práctica».

Además, el Tribunal Constitucional advirtió expresamente a los miembros de la Mesa de su obligación de abstenerse de realizar cualquier acción destinada a cumplir con las Resoluciones declaradas inconstitucionales, y de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa, jurídica o material, que, directa o indirectamente, implicara ignorar o eludir las sentencias del Tribunal Constitucional, con la advertencia de la responsabilidad, incluida la penal, en la que pudieran incurrir por ello. En consecuencia, declaró nula la decisión de la Mesa de admitir a trámite la propuesta de resolución, y notificó sus conclusiones a la Fiscalía por si esta considerase oportuno emprender acciones legales contra el Presidente del Parlamento de Cataluña y los miembros de la Mesa (incluidos los dos primeros demandantes) por su desobediencia a los requerimientos previos del Tribunal Constitucional.

En marzo de 2021, tras reiterados requerimientos judiciales y tras las advertencias emitidas por el Tribunal Constitucional y la notificación realizada por el Tribunal Constitucional a la Fiscalía, el Fiscal Superior de Cataluña presentó una querrela penal contra los dos primeros demandantes, el Presidente del Parlamento de Cataluña

y otro miembro de la Mesa, quienes habían votado a favor de las decisiones de la Mesa incumpliendo las sentencias y los requerimientos del TC.

El proceso judicial se desarrolló durante 2021 y 2022 y, a pesar de contar con diversas vicisitudes, como la recusación de varios jueces del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, finalmente en noviembre de 2022, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña absolvió a todos los acusados, al considerar que las resoluciones del Tribunal Constitucional eran susceptibles de múltiples interpretaciones y que no se había demostrado que los acusados fueran conscientes de estar desobedeciéndolas ni que se hubieran negado abiertamente a acatarlas. Aun así, y a pesar de su absolución, en enero de 2023 el primer demandante interpuso un recurso de casación ante el Tribunal Supremo solicitando que confirmara su inmunidad parlamentaria. En particular, destacó que, a pesar de su absolución, la denegación de la inmunidad parlamentaria había tenido un efecto disuasorio en el ejercicio de sus derechos fundamentales como miembro del Parlamento de Cataluña, además de reiterar la falta de imparcialidad del juez instructor del caso y de los jueces que admitieron la denuncia penal. Este procedimiento todavía sigue en curso y el Tribunal Supremo todavía no se ha pronunciado.

Los demandantes acuden al TEDH reclamando la vulneración de varios derechos del Convenio. En concreto, la presunta vulneración de los derechos a la libertad de expresión (art. 10 CEDH), derecho de reunión (art. 11 CEDH), el derecho a elecciones libres (artículo 3 del Protocolo n.º 1 CEDH) y la prohibición de discriminación (artículo 1 del Protocolo n.º 12 CEDH), al alegar que las actuaciones llevadas a cabo por parte del Tribunal Constitucional habían impedido que pudieran ejercer sus derechos de participación política y libertad de expresión en sede parlamentaria, discriminándoles frente a otros miembros del Parlamento autonómico a quienes sí se les permitió manifestar su opinión libremente por coincidir sus manifestaciones con las resoluciones efectuadas por el Tribunal Constitucional, afectando a sus derechos como parlamentarios.

Por su parte, el primer demandante también consideró lesionados sus derechos a un proceso equitativo (art. 6 CEDH) y a un recurso efectivo (art. 13 CEDH) por el proceso penal al que fue sometido,

ya que consideraba que el motivo por el que se había incoado un proceso penal contra él fue precisamente por motivos políticos, para impedir que los miembros del Parlamento debatieran sobre cuestiones de interés público, como la forma del Estado, las críticas al Rey y la autodeterminación en Cataluña.

Además, los dos primeros demandantes se quejaron de los breves plazos –tan solo tres días– en los que tuvieron que interponer sus recursos de súplica contra las providencias del Tribunal Constitucional. En su opinión, la brevedad de los plazos había supuesto una interpretación imprevisible y arbitraria del derecho procesal aplicable, contraria al artículo 6 CEDH. También denunciaron que el Tribunal Constitucional no había celebrado una vista oral en el procedimiento de ejecución para que presentaran sus argumentos, lo que vulneró su derecho a un recurso efectivo (art. 13 CEDH).

### III. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA DEL TEDH

#### *1. Sobre la presunta violación del derecho de participación política, la libertad de expresión y el derecho de reunión (art. 3 del Protocolo núm. 1 y arts. 10 y 11 CEDH)*

La injerencia denunciada por el primer demandante se refiere a las decisiones del Tribunal Constitucional que ordenan a la Mesa de la Cámara no admitir a trámite los proyectos de resolución subsiguientes, así como a la posterior incoación de un proceso penal en su contra por desobediencia a las decisiones de la Mesa por admitir a trámite dichos proyectos de resolución, a pesar de los requerimientos del Tribunal Constitucional.

El TEDH comienza indicando que el derecho de participación política consagrado en el artículo 3 del Protocolo n.º 1 tiene un vínculo especial con otros derechos del CEDH, como el artículo 10, que garantiza el derecho a la libertad de expresión, o el artículo 11, que garantiza el derecho a la libertad de asociación, incluido el derecho de las personas a asociarse políticamente con otras mediante la afiliación a un partido<sup>2</sup>. Todos ellos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente y tienen como objetivo común la necesidad de garantizar

---

<sup>2</sup> Véase, STEDH caso Ždanoka c. Letonia [GS], n.º 58278/00, § 115, CEDH 2006-IV.

el respeto al pluralismo de opiniones en una sociedad democrática, de manera que en el ámbito del debate político, las garantías ofrecidas por los artículos 10 y 11 suelen ser complementarias a las previstas en el art. 3 del Protocolo 1<sup>3</sup>.

Por otro lado, y teniendo en cuenta, a juicio del TEDH, que las quejas de los demandantes relacionadas con la presunta vulneración de los derechos reconocidos en los artículos 10 y 11 del Convenio son accesorias a su queja principal, que consiste en que sufrieron una violación de su derecho a ejercer la participación política en virtud del artículo 3 del Protocolo n.º 1 del Convenio, decide evaluar de manera conjunta todas ellas desde la perspectiva del derecho a la participación política, pero aplicando, además, los estándares y criterios de aplicación de los arts. 10 y 11 CEDH.

Así, el Tribunal comienza señalando que su capacidad para revisar el cumplimiento del derecho interno en relación con la aplicación del derecho de participación política reconocido en el art. 3 del Protocolo 1 CEDH es limitada, ya que corresponde a las autoridades nacionales, en particular a los tribunales, interpretar y aplicar el derecho interno, incluso en aquellos ámbitos en los que el Convenio incorpora las normas del derecho de participación política, ya que, por su propia naturaleza, las autoridades nacionales están especialmente cualificadas para resolver las cuestiones que surgen a este respecto<sup>4</sup>. Esto es especialmente relevante cuando el caso versa sobre cuestiones de interpretación del Derecho Constitucional nacional. Por ello, y salvo que la interpretación sea arbitraria o manifiestamente irrazonable, la función del TEDH se limita a determinar si los efectos de dicha interpretación resultan compatibles con el Convenio<sup>5</sup>.

Por otro lado, y debido a la relevancia que tiene el artículo 3 del Protocolo n.º 1 para el orden institucional del Estado, el TEDH indica que se deben tener en cuenta unos criterios específicos, diferentes a los principios que aplica cuando analiza la vulneración de

---

<sup>3</sup> Véase, STEDH, caso Primov y otros c. Rusia, de 12 de junio de 2014, n.º 17391/06, §§ 91 y 92.

<sup>4</sup> Véase, STEDH, caso Kokëdhima c. Albania, de 11 de junio de 2024 n.º 55159/16, §§ 49-57.

<sup>5</sup> Véase, en este sentido, STEDH Radomilja y otros c. Croacia [GS], núms. 37685/10 y 22768/12, § 149, 20 de marzo de 2018.

los artículos 8 a 11 del Convenio y que son, por regla general, menos estrictos, ya que en este ámbito los Estados cuentan con mayor margen de apreciación nacional que les permite que puedan invocar un objetivo legítimo, distinto a los enumerados en los artículos 8 a 11 del Convenio, para justificar una restricción, siempre que se demuestre la compatibilidad de dicho objetivo con el principio del Estado de derecho y los objetivos generales del Convenio en las circunstancias particulares de cada caso.

Así pues, el TEDH centra su análisis en comprobar si ha existido arbitrariedad o falta de proporcionalidad en las actuaciones llevadas a cabo por las autoridades nacionales, y si la restricción ha interferido con la libre expresión de la opinión pública. Y para ello, realiza una evaluación de la presunta injerencia en los derechos políticos de los demandantes, así como en su libertad de expresión y asociación, aplicando para ello el criterio más estricto (licitud, fin legítimo y necesidad).

### 1.1. Legalidad

Respecto a la legalidad de la actuación por parte de las autoridades españolas, el TEDH establece, en primer lugar, que la regulación contenida en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y que ha sido aplicada por el TC para llevar a cabo sus actuaciones constituye una base jurídica válida a efectos del CEDH. En este sentido, resalta que la LOTC prevé específicamente la posibilidad de que el tribunal garantice la «ejecución efectiva de sus decisiones», además de que «también podrá anular cualquier decisión que infrinja las resoluciones dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de su ejecución». Asimismo, el artículo 92 de esta misma Ley Orgánica también menciona la posibilidad de que se genere responsabilidad penal en caso de desobediencia.

En segundo lugar, en cuanto a la decisión de iniciar un proceso penal contra el primer demandante, el TEDH observa que esta se fundamentó legalmente en el artículo 410 del Código Penal, que se refiere a la desobediencia a resoluciones judiciales, decisiones u órdenes de una autoridad superior, cometida por una autoridad o funcionario público. Además, señala que la decisión de declarar admisible la denuncia penal se basó en un análisis preliminar de los tribunales

nacionales, en el que consideraron que el hecho de que el demandante hubiera desobedecido los requerimientos judiciales contenidos en las sentencias del Tribunal Constitucional, a pesar de las reiteradas y expresas advertencias por parte del Tribunal Constitucional, así como por el letrado del Parlamento de Cataluña, estaban comprendidos en el delito de desobediencia previsto en el artículo 410 del Código Penal, por lo que el TEDH considera que la base jurídica para la iniciación de dicho proceso era también previsible.

Del mismo modo, considera que la actuación de las autoridades debería también haber sido previsible para el primer demandante, ya que la Constitución Española establece inequívocamente cuál es el procedimiento que ha de seguirse para proceder a su reforma. En este sentido, el TEDH destaca que el Tribunal Constitucional en las sentencias 259/2015 y 98/2019, cuya ejecución constituyó una de las supuestas injerencias en cuestión en el presente caso, expuso con gran detalle los principios pertinentes y aclaró las razones por las que las Resoluciones del Parlamento de Cataluña eran inconstitucionales y que advirtió específicamente al demandante en múltiples ocasiones de que, en caso de incumplir sus decisiones, él y los demás miembros de la Mesa que habían sido notificados personalmente podrían incurrir en posible responsabilidad, incluida la responsabilidad penal, por lo que no se puede alegar falta de previsibilidad.

Por otro lado, el TEDH rechaza también el argumento del recurrente en virtud del cual el Tribunal Constitucional nunca antes había utilizado procedimientos de ejecución para prohibir debates en un parlamento regional. A este respecto, el Tribunal se remite a su jurisprudencia, según la cual el hecho de que una ley o disposición legal se aplique por primera vez no la convierte en arbitraria o imprevisible<sup>6</sup>.

## 1.2. Fin legítimo y necesidad en una sociedad democrática

El TEDH parte de la base de que las decisiones impugnadas del Tribunal Constitucional y la iniciación del proceso penal contra el

---

<sup>6</sup> Véase *Kudrevičius y otros c. Lituania* [GC], n.º 37553/05, § 115, CEDH 2015; *Xavier Lucas c. Francia*, n.º 15567/20, § 50, 9 de junio de 2022; y *C.N. c. Luxemburgo*, n.º 59649/18, § 46, 12 de octubre de 2021.

primer demandante perseguían un fin legítimo, en concreto, la protección del orden constitucional y de los procedimientos de reforma de la Constitución, así como la protección de los derechos de terceros y pasa a continuación a evaluar si las medidas fueron proporcionadas.

Así, el TEDH comienza señalando que ha sostenido reiteradamente que el artículo 10.2 CEDH ofrece escaso margen para restringir el debate político<sup>7</sup> o sobre asuntos de interés público<sup>8</sup>, ya que en una sociedad democrática basada en el Estado de Derecho, las ideas políticas que cuestionan el orden existente y cuya realización se defiende por medios pacíficos deben tener la oportunidad de expresarse adecuadamente<sup>9</sup>. Recuerda, además, que la esencia de la democracia es precisamente permitir la propuesta y el debate de diversos programas políticos, incluso de aquellos que cuestionan la organización actual del Estado, siempre que no perjudiquen la propia democracia<sup>10</sup>.

Ahora bien, en el presente caso, el Tribunal señala, de entrada, que el fundamento de las decisiones impugnadas fue ampliamente explicado por el Tribunal Constitucional, que se basó en el concepto de lealtad constitucional, que debe entenderse como sujeción a la supremacía constitucional, lo que no implica adhesión ideológica a la Constitución, sino más bien el cumplimiento de las normas políticas y del ordenamiento jurídico vigente, y no intentar transformar la Constitución por medios distintos a los previstos en las normas constitucionales y legales vigentes<sup>11</sup>. En opinión del TEDH,

---

<sup>7</sup> Véase, entre otras, STEDH, caso *Brasilier contra Francia*, de 11 de abril de 2006, n.º 71343/01, § 41, y el caso *Sanchez contra Francia (Gran Sala)*, de 15 de mayo de 2023, n.º 45581/15, § 146.

<sup>8</sup> Véase STEDH *caso i; Sürek contra Turquía (n.º 1) (Gran Sala)*, n.º 26682/95, § 61, y *Lindon, Otchakovsky-Laurens y July c. Francia (Gran Sala)*, n.º 21279/02 y 36448/02, § 46.

<sup>9</sup> Véase *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası c. Turquía*, n.º 20641/05, § 70.

<sup>10</sup> Véase STEDH *Partido Socialista y otros c. Turquía*, 25 de mayo de 1998, § 47.

<sup>11</sup> El TEDH valora especialmente lo establecido por el TC en su sentencia 259/2015: Esta vulneración de la Constitución no es, como suele ocurrir con las contravenciones de nuestro Estatuto fundamental, el resultado de una incomprensión de lo que la Constitución exige o permite en una circunstancia dada, sino más bien el resultado de un rechazo rotundo del poder vinculante de la propia Constitución, que se ha contrapuesto expresamente a un poder que pretende ostentar la soberanía y constituir la expresión de una dimensión constituyente [sobre cuya base] se ha producido un repudio flagrante del sistema constitucional vigente «La Constitución, como nuestro Estatuto supremo, no pretende que sus disposiciones sean inamovibles, sino que permite su revisión integral... Así, se asegura que «solo los ciudadanos, actuando necesariamente al finalizar el proceso de reforma, pueden ostentar

el Tribunal Constitucional explicó que la Constitución Española no era un texto jurídico sacrosanto e inmutable, ya que la posibilidad de reforma constitucional está reconocida en los artículos 167 y 168 de la Constitución, y que la reforma constitucional puede ser instada, entre otros órganos del Estado, por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

En cuanto al efecto concreto de las decisiones impugnadas sobre los derechos de los recurrentes, el TEDH señala que el debate público, dentro o fuera de las instituciones públicas, sobre proyectos políticos para la reforma de la forma del Estado goza de plena libertad en virtud de la Constitución Española. Por ello, considera que el hecho de que el respeto a los procedimientos de revisión y reforma constitucional establecidos en la Constitución sea imperativo y que el Tribunal Constitucional intentara poner fin a los debates destinados a eludir, evadir o simplemente prescindir de dichos procedimientos, en circunstancias en las que existían vías legales para su celebración, no puede interpretarse, a juicio del TEDH, como una supresión de la posibilidad misma de expresar libremente las opiniones de los demandantes ni como una medida desproporcionada con respecto a los fines legítimos perseguido, ya que las resoluciones parlamentarias anuladas por el Tribunal Constitucional excluían la vía constitucional para la revisión de la Constitución, al intentar convertir la actual Comunidad Autónoma de Cataluña en un «Estado independiente» y cuestionar el sistema de gobierno de una monarquía parlamentaria.

Así pues, el TEDH considera, al igual que hizo previamente el Tribunal Constitucional, que estas cuestiones pueden debatirse libremente en las Cortes Generales, que constituye el órgano constitucional que representa la soberanía popular en España.

Por otro lado, y aunque el TEDH reconoce que las decisiones impugnadas del Tribunal Constitucional prohibieron la celebración de determinados debates en el Parlamento de Cataluña, considera,

---

el poder supremo; en otras palabras, la facultad de modificar la propia Constitución sin restricciones» (...) Todas y cada una de las disposiciones constitucionales son modificables, «siempre que la modificación no se prepare ni defienda mediante una actividad que atente contra los principios de la democracia, los derechos fundamentales o cualquier otro mandato constitucional». Más bien, «el intento de lograr esto» debe «realizarse eficazmente dentro del marco procesal de la reforma constitucional, ya que el respeto a estos procedimientos es siempre obligatorio» (FJ7).

sin embargo, que dicha prohibición no se impuso *ex ante*, y no puede considerarse que haya impedido el ejercicio del derecho de los miembros de dicho Parlamento a expresar y presentar libremente sus ideas. De hecho, las medidas impugnadas fueron adoptadas por el Tribunal Constitucional tras numerosos debates libres y tras la adopción de una serie de resoluciones parlamentarias similares, que fueron anuladas por el Tribunal Constitucional *ex post facto*, con amplias razones de inconstitucionalidad.

Además, el TEDH recuerda que las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña impugnadas pretendían reafirmar, una y otra vez, el inicio de un proceso unilateral de secesión y la creación de un Estado independiente, así como cuestionar la monarquía parlamentaria como sistema de gobierno y la posición del Jefe de Estado, a pesar de que ambas cuestiones resultan claramente ajenas a la competencia de un parlamento regional.

En ese contexto, el TEDH considera que el Tribunal Constitucional ejerció su facultad, en circunstancias extremas, para aplicar sus propias decisiones previas, protegiendo la Constitución como garante de la integridad territorial del Estado. Y solo después de agotar todas las vías posibles, y ante la continua inobservancia de sus sentencias, el Tribunal Constitucional notificó a la Fiscalía por si esta consideraba oportuno emprender acciones legales contra el primer demandante y otros por su desobediencia.

Por lo tanto, la limitación de la libertad de reunión y de expresión del demandante como parlamentario puede considerarse razonable, incluso dentro del estrecho margen de apreciación disponible para los Estados en virtud de los artículos 10 y 11 en materia de expresión política, y resulta proporcionada y necesaria en las circunstancias del caso. Igualmente, y dado que no ha habido arbitrariedad y teniendo en cuenta la naturaleza menos estricta de los requisitos del artículo 3 del Protocolo n.º 1 se deduce que no puede considerarse que la supuesta limitación del derecho del demandante a la participación política careciera de proporcionalidad o interfiriera de otro modo con la libre expresión de la opinión pública.

Así pues, en estas circunstancias, el Tribunal considera que el hecho de que se iniciara un proceso penal contra el primer demandante no puede considerarse, como él mismo lo presentó, una «medida

política» destinada a impedirle ejercer sus funciones como miembro de la Mesa o del Parlamento de Cataluña.

Por todo ello, y basándose en las consideraciones anteriores, el Tribunal concluye que la queja del primer demandante resulta manifiestamente infundada y debe ser desestimada, al considerar que no resultó ni arbitraria ni desproporcionada.

También llega a la misma conclusión en el caso de los 31 demandantes restantes. A este respecto, y aunque reconoce que las decisiones impugnadas del Tribunal Constitucional tuvieron el efecto de interferir en el deseo de los demandantes de celebrar repetidos debates sobre cuestiones que habían sido objeto de resoluciones parlamentarias previas declaradas inconstitucionales, y de adoptar resoluciones similares, el TEDH considera que no se ha producido ninguna injerencia en sus derechos políticos y su libertad de expresión y de reunión ni que se haya producido ninguna actuación arbitraria o desproporcionada.

2. *Sobre la presunta discriminación o trato discriminatorio (art. 14 CEDH en relación con los artículos 10 y 11 del Convenio y el artículo 3 del Protocolo n.º 1 del Convenio*

En cuanto a la queja de todos los demandantes de que fueron discriminados por su ideología política, el TEDH reitera que, al presentar una denuncia por discriminación, el solicitante debe demostrar que ha recibido un trato diferente al de otra persona o grupo de personas en una situación similar<sup>12</sup>. Sin embargo, los solicitantes no han justificado cómo han recibido un trato injustificadamente diferente al de otras personas en una situación similar, esto es, de otras personas que hayan infringido reiteradamente las sentencias del Tribunal Constitucional.

Por otro lado, considera que tampoco hay nada que fundamente la afirmación de que el primer solicitante fue procesado por un trato discriminatorio debido a su ideología política, de manera que declara igualmente inadmisibles estos argumentos.

---

<sup>12</sup> Sobre los estándares que han de cumplirse en relación con la prohibición de discriminación, vid. caso *Beeler c. Suiza*, 20 de octubre de 2020 (Gran Sala), n.º 78630/12, § 93, y *Molla Sali c. Grecia*, de 19 de diciembre de 2018, (Gran Sala), n.º 20452/14, §§ 133-37.

3. *Sobre la vulneración de derecho a un proceso equitativo y a un recurso efectivo (arts. 6 y 13 CEDH)*

En cuanto a la presunta parcialidad de los jueces que intervinieron en el proceso penal contra el primer demandante, el TEDH señala que dicho proceso continúa en curso tras su absolución y los recursos interpuestos en su contra y que el caso está pendiente todavía de resolución por parte del Tribunal Supremo. A este respecto, recuerda el carácter subsidiario del mecanismo de protección establecido por el CEDH en relación con los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos y que son los Estados los que han de prevenir reparar las violaciones que se les imputan antes de que dichas alegaciones se presenten ante el TEDH.

Aun así, y sin profundizar en el fondo del asunto, el TEDH también señala que, en principio, un solicitante no puede alegar ser víctima de presuntas violaciones de sus derechos amparados por el artículo 6 CEDH en relación con procedimientos penales que hayan finalizado en sentencia absolutoria<sup>13</sup>, y que, en todo caso, no puede especular sobre si la absolución del primer solicitante será confirmada o revocada por el Tribunal Supremo en el futuro. Por ello, el TEDH desestima esta pretensión del primer demandante, por no haber agotado los recursos internos y basarse en especulaciones sobre acontecimientos futuros.

Por otro lado, y en cuanto a las supuestas dilaciones indebidas, el Tribunal también rechaza esta pretensión tras verificar que el recurso de amparo se interpuso en septiembre de 2021 y que el Tribunal Constitucional dictó sentencia firme en abril de 2022, es decir, en un plazo de seis meses, plazo que, a juicio del TEDH, no puede considerarse excesivo a la luz del nivel de complejidad y las circunstancias particulares del caso.

Finalmente, y respecto a su presunta indefensión por no haber podido contar con tiempo suficiente para preparar los escritos ante el TC y no haber una audiencia ante este Tribunal para presentar sus argumentos, el TEDH establece que aunque se pudiera admitir la aplicación del art. 6 CEDH a este tipo de procedimientos, no ve

---

<sup>13</sup> STEDH, caso Khlyustov c. Rusia, de 11 de julio de 2013, n.º 28975/05, § 103, y caso Osmanov y Yuseinov c. Bulgaria, de 4 de septiembre de 2003, n.º 54178/00 y 59901/00.

razón alguna por la que los demandantes, que estuvieron representados por abogados durante todo el procedimiento, no pudieran haber preparado adecuadamente sus recursos y presentarlos en el plazo legalmente establecido. Tampoco aprecia que la ausencia de vista oral en el procedimiento de amparo haya impedido en modo alguno a los demandantes presentar adecuadamente sus argumentos jurídicos o que dichos argumentos no hayan sido debidamente examinados por el Tribunal Constitucional, ni que el procedimiento se haya sustanciado de forma injusta. Por consiguiente, el Tribunal considera que esta queja también es manifiestamente infundada.

Por todas estas consideraciones, el Tribunal, por unanimidad, declara todas las demandas inadmisibles.

#### CONCLUSIÓN

Como se puede apreciar, y a pesar de ser una decisión de inadmisibilidad, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos realiza un análisis exhaustivo de las alegaciones de los distintos recurrentes y ofrece argumentos claros y contundentes desestimando cada una de las alegaciones de los mismos, avalando la actuación del Tribunal Constitucional y poniendo fin a las controversias surgidas por este asunto.

## INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES CONYUGALES QUE DETERMINA LA DECLARACIÓN DE DIVORCIO CON CULPA ATRIBUIDA EXCLUSIVAMENTE A LA DEMANDANTE: VIOLACIÓN DEL DERECHO AL RESPETO A LA VIDA PRIVADA. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS H. W. CONTRA FRANCIA, DE 23 DE ENERO DE 2025

FAILURE TO FULFILL MARITAL DUTIES THAT DETERMINES A FAULT-BASED DIVORCE ATTRIBUTED EXCLUSIVELY TO THE APPLICANT: VIOLATION OF THE RIGHT TO RESPECT FOR PRIVATE LIFE. COMMENTARY TO JUDGMENT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS H.W. V. FRANCE, OF 23 JANUARY 2025

Javier DIONIS BAEZA  
Investigador Predoctoral  
Universidad Complutense de Madrid  
<https://orcid.org/0009-0002-0947-1776>

### RESUMEN

*El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reunido en su Sección Quinta, resuelve la demanda presentada por una mujer de nacionalidad francesa por la supuesta vulneración de su derecho al respeto a la vida privada contenido en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.*

*La sentencia declara, por unanimidad, que se ha producido la vulneración del artículo 8 del Convenio por parte del Estado francés. Los órganos judiciales internos declararon el divorcio de la demandante y su esposo por culpa exclusiva de la primera, al haber incumplido sus deberes conyugales, concretados en su negativa a mantener relaciones sexuales con su esposo.*

*El Tribunal realiza un test en tres pasos para analizar la legitimidad de la injerencia sobre el derecho al respeto de la vida privada de la demandante.*

*Así, constata que el concepto de «deber conyugal» aplicado en este caso es una creación jurisprudencial de la Corte de Casación francesa y, por tanto, se entiende previsto en la ley nacional. Por otro lado, la injerencia persigue un objetivo de entre los enumerados en el segundo párrafo del artículo 8 del Convenio (la protección de derechos de terceros, en este caso del esposo). Sin embargo, la injerencia es innecesaria en una sociedad democrática, puesto que afecta a la libertad sexual de la demandante y no tiene en cuenta su consentimiento libre a mantener relaciones íntimas, algo que no se puede presumir incluso en el seno de un matrimonio.*

*Palabras clave: derecho al respeto a la vida privada y familiar; divorcio con culpa, deberes conyugales, consentimiento, margen de apreciación de los Estados respecto al CEDH, obligaciones positivas de los Estados respecto al CEDH, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.*

*Artículos clave: 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos; 2, 3, 5, 12 y 36 del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, de 11 de mayo de 2011 (Convenio de Estambul); 212, 215, 229, 242, 266 y 270 del Código Civil francés; 222-22 (2) del Código Penal francés.*

*Resoluciones relacionadas: Sentencia del TEDH, de 22 de octubre de 1981, Dudgeon c. Reino Unido (demanda n° 7525/76); Sentencia del TEDH, de 26 de marzo de 1985, X e Y c. Países Bajos (demanda n° 8978/80), Sentencia del TEDH, de 29 de abril de 2002, Pretty c. Reino Unido (demanda n° 2346/02); Sentencia del TEDH, de 17 de febrero de 2005, K. A. y A. D. c. Bélgica (demandas n° 42758/98 y n° 45558/99); Sentencia del TEDH, de 19 de julio de 2007, Aresti Charalambous c. Chipre (demanda n° 43151/04); Sentencia de la Gran Sala del TEDH, de 22 de enero de 2008, E. B. c. Francia (demanda n° 43546/02); Sentencia del TEDH, de 14 de junio de 2011, Ivanov y Petrova c. Bulgaria (demanda n° 15001/04); Sentencia del TEDH, de 10 de enero de 2017, Babiarz c. Polonia (n° 1955/10); Sentencia del TEDH, de 22 de febrero de 2018, Libert c. Francia (demanda n° 588/13); Sentencia de la Gran Sala del TEDH, de 8 de abril de 2021, Vavříčka y otros c. República Checa (demandas n° 47621/13 y otras 5); Sentencia del TEDH, de 18 de mayo de 2021, M. K. c. Luxemburgo (demanda n° 51746/18).*

## ABSTRACT

*The European Court of Human Rights, sitting in its Fifth Section, delivers its judgment on the application lodged by a woman of French nationality*

*concerning the alleged violation of her right to respect for private life, as protected by Article 8 of the European Convention on Human Rights.*

*The Court unanimously finds that there has been a violation of Article 8 of the Convention by the French State. The domestic courts had granted the applicant's divorce, assigning sole blame to her for breaching her marital duties, specifically by refusing to engage in sexual relations with her husband.*

*The Court applies a three-step test to assess the legitimacy of the interference with the applicant's right to respect for her private life. It first observes that the concept of "marital duty" applied in this case is a jurisprudential construct of the French Court of Cassation and, therefore, is deemed to have a basis in domestic law. Secondly, the interference pursued a legitimate aim under the second paragraph of Article 8 of the Convention (namely, the protection of the rights of others, in this case the husband's). However, the interference is found to be unnecessary in a democratic society, as it infringes upon the applicant's sexual autonomy and disregards her free consent to engage in intimate relations, which cannot be presumed, even within the bounds of marriage.*

*Keywords: right to respect for private and family life, fault-based divorce, marital obligations, consent, margin of appreciation of States under the ECHR, positive obligations of States under the ECHR, prevention and eradication of violence against women.*

*Key articles: Article 8 of the European Convention on Human Rights; Articles 2, 3, 5, 12, and 36 of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, adopted on 11 May 2011 (Istanbul Convention); Articles 212, 215, 229, 242, 266, and 270 of the French Civil Code; Article 222-22(2) of the French Penal Code.*

*Related decisions: ECtHR Judgment of 22 October 1981, Dudgeon v. United Kingdom (application no. 7525/76); ECtHR Judgment of 26 March 1985, X and Y v. the Netherlands (application no. 8978/80); ECtHR Judgment of 29 April 2002, Pretty v. United Kingdom (application no. 2346/02); ECtHR Judgment of 17 February 2005, K.A. and A.D. v. Belgium (applications nos. 42758/98 and 45558/99); ECtHR Judgment of 19 July 2007, Aresti Charalambous v. Cyprus (application no. 43151/04); ECtHR Grand Chamber Judgment of 22 January 2008, E.B. v. France (application no. 43546/02); ECtHR Judgment of 14 June 2011, Ivanov and Petrova v. Bulgaria (application no. 15001/04); ECtHR Judgment of 10 January 2017, Babiarz v. Poland (application no. 1955/10); ECtHR Judgment of 22 February 2018, Libert v. France (application no. 588/13); ECtHR Grand Chamber Judgment of 8 April 2021, Vavříčka and Others v. Czech Republic (applications nos. 47621/13 and others); ECtHR Judgment of 18 May 2021, M.K. v. Luxembourg (application no. 51746/18).*

## I. ANTECEDENTES

La demandante ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), H. W., de nacionalidad francesa, interpuso en 2015 demanda de divorcio por culpa contra su esposo, J. C., con quien había tenido cuatro hijos tras haber contraído matrimonio en 1984. En la demanda alegó que él había privilegiado su carrera profesional en detrimento de la vida familiar y se había mostrado irascible, violento y ofensivo. En la contestación a la demanda, el esposo exigió que se declarara el divorcio con culpa exclusiva de la demandante, al alegar que esta había incumplido sus deberes conyugales durante varios años. En concreto, alegaba que la demandante se negaba a mantener relaciones sexuales con él.

Para poder entender el contexto jurídico en el que se desarrolló el caso, es relevante apuntar la regulación francesa del matrimonio y el divorcio, contenida en los títulos v y vi del Código Civil francés (CCF), respectivamente. Los artículos 212 y 215 CCF, entre otros, regulan determinados deberes respectivos de los cónyuges, como puede ser la obligación de respeto, fidelidad o asistencia mutua, así como de convivencia conyugal.

Por su parte, el divorcio culposo está regulado, junto a otras modalidades, en el artículo 229 del Código Civil francés (CCF)<sup>1</sup>. El artículo 242 CCF establece el divorcio por falta civil cuando uno de los cónyuges viole gravemente los deberes matrimoniales<sup>2</sup>. La atribución exclusiva de la culpa a uno de los cónyuges como causa del divorcio puede determinar consecuencias patrimoniales para este, reguladas en el artículo 266 CCF<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 229 CCF: «El divorcio puede declararse por: mutuo consentimiento; aceptación del principio de la ruptura del matrimonio; alteración definitiva del vínculo conyugal; culpa».

<sup>2</sup> Art. 242 CCF: «Cualquiera de los cónyuges podrá presentar demanda de divorcio cuando concurren hechos imputables al otro cónyuge que constituyan una infracción grave o reiterada de los deberes y obligaciones del matrimonio y hagan intolerable el mantenimiento de la vida en común».

<sup>3</sup> Art. 266.1 CCF: «Sin perjuicio de la aplicación del artículo 270, pueden concederse daños y perjuicios a un cónyuge en reparación de las consecuencias de particular gravedad que sufre por la disolución del matrimonio, ya sea cuando fue demandado en un divorcio acordado por alteración definitiva del vínculo conyugal y no presentó ninguna demanda de divorcio, o cuando el divorcio se acuerda por culpa exclusiva de su cónyuge».

En Francia, el deber conyugal de mantener relaciones sexuales es una creación jurisprudencial «antigua pero constante» (§ 23), y su incumplimiento puede llevar aparejado el divorcio por culpa<sup>4</sup>. La última aplicación de esta doctrina por la Corte de Casación francesa fue en 1997, pero aparentemente sigue aplicándose con regularidad por los tribunales de primera instancia y de apelación.

Por sentencia de 13 de julio de 2018, el juez de familia del Tribunal de Gran Instancia de Versalles consideró que ninguna de las acusaciones formuladas por los cónyuges estaba suficientemente probada, por lo que no se podía declarar el divorcio por culpa exclusiva de uno de ellos. En cuanto al incumplimiento del deber conyugal, estimó que los problemas de salud de la demandante justificaban la prolongada ausencia de relaciones sexuales en el matrimonio. Estos problemas de salud habían comenzado en 2005, cuando la demandante sufrió un grave accidente en el metro reconocido como accidente de trabajo que le dejó múltiples secuelas y la inmovilizó casi un año, seguido de una operación por una hernia discal en 2009. También acreditó haber sufrido un síndrome persistente con síntomas múltiples por garrapatas (enfermedad de Lyme crónica) tratado con antibióticos desde finales de 2016. Por ello, el juez de instancia acordó el divorcio por ruptura definitiva del vínculo conyugal tras constatar que la vida en común había cesado desde hacía más de dos años en el momento de la demanda sin declarar la culpa de ninguno de los cónyuges.

La demandante recurrió esta decisión, y ambas partes mantuvieron sus pretensiones. La Corte de Apelación de Versalles, por sentencia de 7 de noviembre de 2019, declaró el divorcio por culpa exclusiva de la demandante. Por un lado, consideró que solo la demanda de divorcio del esposo estaba respaldada por pruebas suficientes. Y, por otro lado, porque las razones de salud esgrimidas no podían justificar el cese de toda relación íntima con su marido desde 2004, máxime cuando ella misma había relatado las repetidas solicitudes de su esposo al respecto y las disputas que ello generaba. Para el tribunal de apelación, estos hechos constituían una violación grave y reiterada

---

<sup>4</sup> El Tribunal cita diversas sentencias de la Corte de Casación francesa: Cass., 2e civ., 8 octobre 1964, *Bull. civ. II* no 599, 12 novembre 1965, *Bull. civ. II* no 879, 27 janvier 1971, no 70-11.864, *Bull. civ. II* no 27, 23 avril 1975, no 74-11.819, *Bull. civ. II* no 114, et 17 décembre 1997, no 96-15.704.

de los deberes y obligaciones del matrimonio, por lo que se revocaba la sentencia de primera instancia en este aspecto.

Posteriormente, la demandante presentó recurso de casación contra esta resolución, en el que alegó que la negativa a mantener relaciones íntimas no puede erigirse en hecho constitutivo de una violación grave o reiterada de los deberes y obligaciones del matrimonio imputable a un cónyuge susceptible de hacer intolerable la continuación de la vida en común. La demandante defendía que «admitir lo contrario equivaldría a consagrar una verdadera obligación para cada uno de los cónyuges de responder y ceder a las exigencias de su cónyuge en este punto, sin importar que no corresponda a sus propios deseos» (§ 16). De esta manera, esto supondría una violación de los derechos a la integridad física y a la libertad individual, derechos fundamentales consagrados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). El 17 de septiembre de 2020, la Corte de Casación desestimó el recurso en una resolución no especialmente motivada («arrêt de rejet non spécialement motivé»)<sup>5</sup>.

En marzo de 2021, H. W. presentaba demanda contra la República Francesa por violación del artículo 8 CEDH<sup>6</sup>. En ella sostenía que, al reafirmar la existencia del deber conyugal y al acordar el divorcio con culpa exclusiva en su contra por haberse negado a mantener relaciones sexuales con su esposo, las resoluciones judiciales internas vulneraron su derecho al respeto de la vida privada. Para la demandante esta injerencia no estaba «prevista por la ley» en el sentido del artículo 8 CEDH. A este respecto, subraya que ninguna disposición del Código Civil francés obliga a los cónyuges a mantener relaciones sexuales. Tampoco consideraba que ninguno de los motivos enumerados en el segundo apartado del artículo 8 CEDH

---

<sup>5</sup> Este tipo de resoluciones se reserva para asuntos en los que la solución se impone con evidencia, por lo que no es necesario que se expliquen las razones por las cuales el recurso es inadmisibile o infundado. *Vid.* Hualde López (2017, p. 192).

<sup>6</sup> Art. 8 CEDH: «1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. 2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás».

pudiera justificar el atentado a su libertad sexual que supone obligar al cónyuge a mantener relaciones sexuales so pena de ser considerado culpable de incumplir los deberes conyugales. Finalmente, criticaba la calidad del proceso decisorio interno y reprochaba a los tribunales nacionales no haber tenido en cuenta que su negativa a mantener relaciones íntimas podía estar justificada por la violencia de su esposo y por sus problemas de salud (§§ 45 a 51).

En su escrito de respuesta (§§ 52 a 61), el Gobierno francés no cuestiona que los hechos denunciados por la demandante constituyan una injerencia en su derecho a la vida privada. Eso sí, considera que la injerencia es conforme al convenio pues, si bien el Código Civil no obliga expresamente a los cónyuges a mantener relaciones sexuales, la figura del deber conyugal resulta de una jurisprudencia bien establecida. Además, considera el Gobierno que el objetivo perseguido por la injerencia era legítimo, siendo este la protección del derecho de los cónyuges a poner fin al matrimonio cuando la vida en común parece imposible. Finalmente, sostiene que las injerencias fueron necesarias, defendiendo un margen de apreciación nacional amplio a este respecto.

La demanda superó el examen de admisibilidad, puesto que el Tribunal consideró que se habían agotado los recursos internos exigidos por el artículo 35.1 CEDH<sup>7</sup> y porque la Corte de Casación podría haber remediado efectivamente la situación, al tener el «deber conyugal» un fundamento jurisprudencial (§§ 39 a 44).

## II. COMENTARIO

La Sección Quinta del TEDH, con la jueza española María Elósegui como presidenta, analiza si la decisión del Tribunal de Apelación de Versalles de acordar el divorcio con culpa exclusiva de la demandante por haberse negado a mantener relaciones sexuales con su esposo y con ello vulnerar sus deberes conyugales, supone una violación del derecho a la vida privada contenido en el art. 8 CEDH. Para ello, comienza exponiendo su doctrina sobre este artículo del

---

<sup>7</sup> Art. 35.1 CEDH: «Al Tribunal no podrá recurrirse sino después de agotar las vías de recursos internas».

convenio (§§ 62 a 69) para después aplicarla al caso concreto (§§ 70 a 95).

En primer lugar, el Tribunal recuerda la noción de «vida privada» de su doctrina afirmando que incluye, entre otros, la vida sexual<sup>8</sup> y el derecho a disponer del propio cuerpo<sup>9</sup>. Continúa el Tribunal apuntando que las garantías del respeto a la vida privada son dobles. Por un lado, obligaciones negativas hacia los poderes públicos para proteger al individuo frente a posibles injerencias arbitrarias de estos<sup>10</sup>. Por otro lado, obligaciones positivas «que pueden implicar la adopción de medidas destinadas a garantizar el respeto de la vida privada incluso en las relaciones entre particulares» (§ 63)<sup>11</sup>.

El segundo apartado del artículo 8 CEDH recoge los límites al derecho a la vida privada siguiendo una estructura idéntica a otros preceptos del convenio en virtud de la cual las injerencias en el derecho afectado están justificadas si se cumple un triple requisito (el conocido como test en tres pasos): que estén previstas por ley, que persigan una serie de fines enumerados y que sean necesarias en una sociedad democrática.

Con carácter general el TEDH recuerda que la referencia a la previsión en la ley exige que la injerencia esté contenida en una regulación nacional que sea «accesible» y «formulada con precisión». Esto es así porque ha de permitir que las personas afectadas regulen su conducta acorde a la norma, pudiendo prever las posibles consecuencias jurídicas que una acción determinada pueda acarrear (§ 65).

Respecto a la enumeración de los fines legítimos aceptados considera que «es exhaustiva y la definición de dichas excepciones es restrictiva» (§ 66).

En relación con la necesidad de la injerencia en una sociedad democrática, el Tribunal se remite a su caso clave (*Key case*) *Vavříčka y otros c. República Checa* (Gran Sala) de 8 de abril de

<sup>8</sup> Véase *Dudgeon c. Reino Unido*, núm. 7525/76, § 41, 22 de octubre de 1981, y *E. B. c. Francia [GC]*, núm. 43546/02, § 43, 22 de enero de 2008.

<sup>9</sup> Véase *Pretty c. Reino Unido*, núm. 2346/02, § 62, 29 de abril de 2002, y *K. A. y A. D. c. Bélgica*, núms. 42758/98 y 45558/99, § 83, 17 de febrero de 2005.

<sup>10</sup> Véase, entre otros, *Libert c. Francia*, núm. 588/13, §§ 40-42, 22 de febrero de 2018.

<sup>11</sup> Véase *X e Y c. Países Bajos*, 26 de marzo de 1985, § 23, serie A núm. 91.

2021<sup>12</sup>, donde se resumen los principios relativos a la apreciación de la necesidad de una injerencia en los derechos garantizados por el artículo 8 CEDH: «una injerencia se considerará “necesaria en una sociedad democrática” para la consecución de un objetivo legítimo si responde a una “necesidad social acuciante” y, en particular, si las razones aducidas por las autoridades nacionales para justificarla son “pertinentes y suficientes” y si es proporcional al objetivo legítimo perseguido» (§ 273).

Ahora bien, el Tribunal admite que las autoridades nacionales gozan en principio de un cierto margen de apreciación en esta materia (§ 273):

Por lo tanto, es principalmente responsabilidad de las autoridades nacionales hacer la evaluación inicial sobre dónde reside el justo equilibrio al evaluar la necesidad de una interferencia en el interés público con los derechos de las personas en virtud del artículo 8 del Convenio. Por consiguiente, al adoptar una legislación destinada a lograr un equilibrio entre intereses contrapuestos, los Estados deben poder determinar, en principio, los medios que consideren más adecuados para alcanzar el objetivo de conciliar dichos intereses.

Esta apreciación de las autoridades nacionales sigue estando sujeta al control del Tribunal, que realiza la apreciación final de si una injerencia en un caso concreto es «necesaria», tal como debe entenderse dicho término en el sentido del artículo 8 del Convenio.

En principio, se concede cierto margen de apreciación a las autoridades nacionales en lo que respecta a dicha evaluación. Su amplitud depende de una serie de factores dictados por el caso particular. El margen tenderá a ser relativamente estrecho cuando el derecho en juego sea crucial para el disfrute efectivo de los derechos íntimos o fundamentales de la persona. Cuando esté en juego una faceta particularmente importante de la existencia o identidad de una persona, también se restringirá el margen concedido al Estado. Cuando no haya consenso en las Partes Contratantes del Convenio, ya sea en cuanto a la importancia relativa del interés en juego o en cuanto a la mejor manera de protegerlo, en particular cuando el caso plantea cuestiones morales o éticas delicadas, el margen será más amplio.

---

<sup>12</sup> El caso se refiere a la multa interpuesta a unos padres y la exclusión de sus hijos de la enseñanza preescolar por negarse a cumplir la obligación legal de vacunación infantil. El Tribunal desestimó la existencia de una violación del artículo 8 CEDH.

Tras exponer su doctrina, el Tribunal la aplica al caso concreto, y para ello, divide este ejercicio en dos. En primer lugar, examina si ha existido una injerencia en el derecho a la vida privada de la demandante (§§ 70 a 72) para después estudiar si la injerencia está justificada y puede entenderse como una excepción con cabida en el apartado segundo del artículo 8 CEDH (§§ 73 a 95).

La sentencia sostiene que la fundamentación de la Corte de Apelación para otorgar el divorcio con culpa exclusiva de la demandante es «particularmente estigmatizante», puesto que considera su negativa a mantener relaciones íntimas con su esposo como una violación «grave y reiterada» de los deberes conyugales que hacían «intolerable» la continuación de la vida en común. Y aunque es cierto que en Francia las consecuencias patrimoniales del divorcio no son automáticas, aunque haya sido culposo<sup>13</sup>, el Tribunal considera que «estas medidas son particularmente intrusivas, en la medida en que afectan a uno de los aspectos más íntimos de la vida privada del individuo». Por lo tanto, el entendimiento de las relaciones sexuales conyugales como parte de las obligaciones matrimoniales supone una injerencia en el derecho al respeto de la vida privada de la demandante, así como en su libertad sexual y en su derecho a disponer de su propio cuerpo.

Una vez determinado que la injerencia existe, falta por analizar si constituye una de las excepciones permitidas en el convenio. Es decir, realiza el test en tres pasos para determinar si la injerencia estaba justificada.

En primer lugar, constata si el origen de la injerencia tiene una base legal previsible. Desde el punto de vista normativo, el Código Civil francés prevé que los divorcios puedan ser culposos cuando se violan gravemente los deberes del matrimonio, siendo esto imputable a uno de los cónyuges. La cuestión controvertida por las partes no es esta, sino «el alcance de estos “deberes y obligaciones del matrimo-

---

<sup>13</sup> La Ley n.º 2004-439, de 26 de mayo de 2004, buscó disociar los casos de divorcio de las consecuencias pecuniarias del mismo. El artículo 270, párrafo 2 CCF, permite a cada cónyuge solicitar una prestación compensatoria cualquiera que sea el caso de divorcio. Sin embargo, el párrafo 3 deja al juez la facultad de rechazar la concesión de una prestación compensatoria cuando el divorcio se dictamina por culpa exclusiva del cónyuge que la solicita, «si la equidad lo exige» (§ 22).

nio” y más concretamente sobre la persistencia del deber conyugal», entendido como obligación de mantener relaciones sexuales (§ 74).

Como ya ha quedado establecido, se observa que el incumplimiento del deber conyugal como justificación del divorcio es fruto de una creación jurisprudencial de la Corte de Casación. Y si bien la jurisprudencia es antigua, nunca ha sido revocada y es constante su aplicación por los tribunales inferiores. En el apartado dedicado al marco jurídico aplicable al caso, concretamente respecto a la práctica judicial, el Tribunal cita tres estudios acerca de casos judiciales relativos al supuesto incumplimiento del deber conyugal. En ellos se pone de manifiesto cómo «el atractivo de este tipo de demandas para los litigantes disminuye constantemente y, correlativamente, que los jueces son cada vez más reacios a conceder el divorcio por este único motivo. No obstante, dan fe de la persistencia de estos litigios. Señalan que las demandas de divorcio basadas en alegaciones de incumplimiento del deber conyugal son presentadas mayoritariamente por hombres, generalmente como reconvencción, y que tropiezan con dificultades probatorias» (§ 29)<sup>14</sup>. Por lo tanto, el Tribunal admite que la injerencia que nos ocupa tiene una base legal.

Respecto a su previsibilidad, la jurisprudencia no impone de forma automática una falta civil a cualquier negativa a mantener relaciones íntimas, sino que en función del caso concreto serán los órganos judiciales quienes habrán de interpretar si el incumplimiento del deber conyugal supone una violación grave de las obligaciones matrimoniales (se toman en cuenta circunstancias como la edad, el estado de salud o un contexto de violencia de género). Ahora bien, la exigencia de la previsibilidad «no implica un grado de precisión tal que el ciudadano pueda estar absolutamente seguro de las consecuencias derivadas de su aplicación» (§ 78). El Tribunal acepta que haya casos donde la vaguedad en la definición de la ley se salve con una tarea jurisdiccional de interpretación y aplicación de la misma<sup>15</sup>. En este caso, el Tribunal considera que la jurisprudencia cuestionada

---

<sup>14</sup> El último estudio citado es de 2023, donde se analizan 46 casos desde 2006. Véase Mattiussi, J. (2023). Le devoir conjugal: de l'obligation de consentir. En M. Garcia, J. Mazaleigue-Labaste y A.-D. Mornington (dirs.), *Envers et revers du consentement*. Mare & Martin.

<sup>15</sup> Véase, entre otros, M. K. c. Luxemburgo, núm. 51746/18, § 56, 18 de mayo de 2021.

estaba formulada con la «suficiente precisión como para permitir a la demandante ajustar su conducta» (*ibidem*).

El segundo paso del test aborda la legitimidad del objetivo perseguido, dentro de los enumerados en el segundo párrafo del artículo 8 CEDH («seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás»). La tesis del Gobierno demandado es que la finalidad de la injerencia controvertida era «proteger el derecho de cada cónyuge a poner fin al vínculo matrimonial cuando la continuación de la vida en común ya no era posible». Debido a que el divorcio afecta irremediamente a los derechos de cada uno de los cónyuges, el Tribunal reconoce que el objetivo perseguido por la injerencia es acorde al convenio.

Finalmente, resta, en el tercer y último paso, determinar si la injerencia, prevista en la ley y en pos de un objetivo legítimo, era necesaria. Es decir, si la injerencia afecta al derecho a la vida privada y a la libertad sexual de la demandante y el objetivo era proteger los derechos de su cónyuge (en concreto, a obtener la disolución del matrimonio cuando considere que la abstinencia sexual impuesta por su cónyuge hace intolerable la vida conyugal<sup>16</sup>), es necesario analizar si las decisiones judiciales controvertidas ponderaron correctamente los intereses en conflicto.

Hay que recordar en este punto los ya mencionados principios generales aplicables a la necesidad de las injerencias en los derechos protegidos en el artículo 8 CEDH<sup>17</sup>. Respecto al margen de apreciación nacional, el Tribunal determinó en su caso *Babiarz* (citado *supra*, § 47) que los Estados gozan en general de un margen más amplio cuando elaboran y aplican legislación sobre el divorcio, puesto que suelen suponer la conciliación de intereses personales divergentes. Ahora bien, el propio Tribunal admite que «el presente caso se diferencia claramente del asunto *Babiarz*, en el que ninguno de los

---

<sup>16</sup> El Tribunal comienza el análisis del tercer paso admitiendo que forzar a un cónyuge a mantener el vínculo matrimonial aun cuando se constate una ruptura irreversible puede constituir una injerencia en sus derechos contraria al convenio (§ 84). Véase *Ivanov y Petrova c. Bulgaria* (dec.), núm. 15001/04, § 61, 14 de junio de 2011; y *Babiarz c. Polonia*, núm. 1955/10, § 47, 10 de enero de 2017.

<sup>17</sup> *Vavříčka* y otros, ya citada.

derechos invocados por los cónyuges en el marco del procedimiento de divorcio tenía tal naturaleza ni importancia» (§ 85).

En este caso la intensidad de la injerencia en el derecho a la vida privada de la demandante y la afectación a una de sus esferas más íntimas hacen que el margen de apreciación nacional sea mucho más restringido. Por lo tanto, en el control que ha de hacer el Tribunal de la actuación nacional, se constata que ni la normativa interna respecto al deber conyugal ni su aplicación por los jueces nacionales tienen en cuenta el consentimiento a las relaciones sexuales. Además, el incumplimiento de esta obligación marital puede tener consecuencias jurídicas en general y patrimoniales en particular. Por lo tanto, «esta norma jurídica tiene una dimensión prescriptiva respecto de los cónyuges en la conducción de su vida sexual» que no garantiza el consentimiento libre» (§ 88).

Por otro lado, los tribunales nacionales no examinaron suficientemente las alegaciones de la demandante respecto al comportamiento de su esposo («irascible, violento y ofensivo»), ni los problemas de salud que alegaba padecer. A mayor abundamiento, se consideró que la negativa a mantener relaciones íntimas suponía una falta por parte de la demandante, con las consecuencias que esto podía acarrear. Siendo así, para el Tribunal la sentencia de la Corte de Apelación no se fundó en motivos «pertinentes y suficientes» (§ 93).

Se concluye que la injerencia es particularmente grave para la esfera íntima de la demandante, muy superior a la afectación de los derechos de su esposo. Este podría haber solicitado el divorcio por ruptura definitiva del vínculo conyugal y no por culpa exclusiva de su cónyuge.

En definitiva, la Sección Quinta del Tribunal, por unanimidad, considera que una obligación conyugal de este tipo, con las consecuencias que puede acarrear, es contraria a la libertad sexual y al derecho a disponer del propio cuerpo de la demandante. En consecuencia, las decisiones judiciales internas vulneraron el artículo 8 CEDH.

### III. CONCLUSIONES

Es relevante anotar cómo el Tribunal, que, en sus propias palabras, ha admitido que los Estados miembros gocen «de un margen

más amplio cuando elaboran y aplican legislación sobre el divorcio, puesto que suelen suponer la conciliación de intereses personales divergentes» (§ 69), ahora entre de lleno a considerar que la regulación civil del divorcio en Francia, y sobre todo la interpretación judicial de los deberes conyugales, pueden ser contrarias al convenio.

Este caso contrasta con la jurisprudencia pasada del Tribunal en casos relacionados con el matrimonio o el divorcio. Ya se ha mencionado el asunto *Babiarz*, en el que se desestimó la demanda de quien había solicitado el divorcio porque deseaba casarse con una nueva pareja. También el caso actual difiere de asuntos en los que el Tribunal no había descartado que pudiera plantearse una demanda en virtud del artículo 12 CEDH<sup>18</sup> cuando los procedimientos judiciales de divorcio se prolongaran injustificadamente<sup>19</sup> o cuando, a pesar de una ruptura irremediable de la vida conyugal, el Derecho interno considerara la falta de consentimiento de una parte inocente como un obstáculo insuperable para conceder el divorcio a una parte culpable<sup>20</sup>. Las circunstancias igualmente difieren de las del asunto *Johnston* y otros contra Irlanda (de 18 de diciembre de 1986), ya que ahí no se trataba de una restricción general o de una prohibición general del divorcio impuesta por el Derecho interno, sino de la desestimación de su demanda de divorcio por los órganos jurisdiccionales internos.

La usual deferencia hacia los poderes públicos nacionales en temas relacionados con el matrimonio o el divorcio puede hacer que el presente caso constituya una «desviación aislada de la moderación del Tribunal» (Draghici, 2025). Pero, al mismo tiempo, también puede tener un impacto significativo en futuros asuntos, especialmente si altera el entendimiento estereotípico del matrimonio y lo disocia de su función procreadora (*ibidem*), desde el punto de vista del convenio.

En Francia, las reacciones a esta decisión del Tribunal no se hicieron esperar. Las más importantes, las de los colectivos feministas Fundación de Mujeres (Fondation des Femmes) y el Colectivo Feminista Contra la Violación (Collectif Feministe Contre Le Viol),

---

<sup>18</sup> Art. 12 CEDH: «A partir de la edad núbil, el hombre y la mujer tienen derecho a casarse y a fundar una familia según las leyes nacionales que rijan el ejercicio de este derecho».

<sup>19</sup> Véase *Aresti Charalambous c. Chipre*, nº 43151/04, de 19 de julio de 2007.

<sup>20</sup> Véase *Ivanov y Petrova*, ya citada.

quienes apoyaron a H. W. para que presentara su demanda y que han llegado a calificar esta sentencia de «histórica»<sup>21</sup>.

En este sentido, esta sentencia consagraría «la idea de que el matrimonio no debe ser un espacio donde el deber conyugal prevalezca sobre la libertad individual» (Mpunga-Biayi, 2025, p. 3); la libertad sexual no puede estar subyugada ante normas sociales. Y por ello, el Tribunal apuntala de forma inequívoca su fundamentación en la figura del consentimiento. A su juicio, el consentimiento «debe reflejar la voluntad libre de tener una relación sexual determinada, en el momento en que esta se produce y teniendo en cuenta las circunstancias que la rodean» (§ 91). Es decir, la libertad sexual de cada persona es central, por lo que no es posible presumir la aceptación a mantener relaciones sexuales ni inferirla de una previa unión marital. Y este consentimiento ha de estar presente en cada interacción sexual y por tanto está sujeto a evolución, susceptible de ser revocado o modificado individualmente.

Siguiendo en la línea del consentimiento, pero desde otro punto de vista, es relevante una realidad que el Tribunal deja apuntada (§§ 30 a 33 y 91): el contraste entre la regulación penal francesa respecto a la violencia entre cónyuges y la regulación civil aplicada en este caso. Y es que la Corte de Casación, desde 1984, reconoce el carácter penalmente punible de la violación entre cónyuges<sup>22</sup>. Esta jurisprudencia se vio matizada durante un tiempo por una presunción de consentimiento para los actos íntimos dentro del matrimonio<sup>23</sup>. La Ley n.º 2006-399, de 4 de abril de 2006, que reforzó la represión de la violencia doméstica, consagró la doctrina, modificó el Código Penal, pero mantuvo la presunción<sup>24</sup>. Finalmente, la Ley n.º 2010-769,

---

<sup>21</sup> Fondation des Femmes, [Communiqué de presse] *La France condamnée par la CEDH : l'imposition du «devoir conjugal»*, 23 janvier 2025. <https://fondationdesfemmes.org/communiqués-de-presse/communiqué-de-presse-la-france-comdamnee-par-la-cedh/> [Accedido el 06/06/2025].

<sup>22</sup> Cass., crim., 17 juillet 1984, pourvoi no 84-91.288, *Bull. crim.* no 260, et 5 septembre 1990, no 90-83.786, *Bull. crim.* no 313.

<sup>23</sup> Cass., crim., 11 juin 1992, no 91-86.346, *Bull. crim.* no 232.

<sup>24</sup> Art. 222-22, párrafo segundo, Código Penal francés: «La violación y otras agresiones sexuales son constitutivas cuando han sido cometidas por la fuerza contra la víctima en las circunstancias previstas en la presente sección, cualquiera que sea la naturaleza de la relación entre el agresor y su víctima, incluso si están casados. En este caso, la presunción

de 9 de julio de 2010, suprimió definitivamente la presunción de consentimiento.

En contraposición, el Código Civil constituye como falta civil imputable a un cónyuge los hechos de este que produzcan una infracción grave de los deberes matrimoniales, donde la jurisprudencia ha entendido comprendidas las relaciones sexuales entre cónyuges. Esto se suma a que el Gobierno francés, en su escrito de contestación a la demanda ante el Tribunal, defendiendo que la injerencia en la vida privada estaba prevista por ley, aseguraba que el art. 215 CCF al sostener que los cónyuges se obligan mutuamente a una «comunidad de vida», debía interpretarse como la exigencia de una «comunidad de lecho» (*communauté de lit*). El Tribunal no admite esta sugerencia, puesto que si esto fuera así, se estaría vaciando de contenido la tipificación penal de la violación conyugal, lo que es «inaceptable y contrario no solo a una noción civilizada del matrimonio, sino sobre todo a los objetivos fundamentales del Convenio, cuya esencia es el respeto de la dignidad y la libertad humanas» (§ 91).

Esta regulación civil genera aún más contraste con el marco jurídico internacional considerado pertinente por el Tribunal para la resolución de este caso, y que no es otro que el Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención y lucha contra la violencia hacia las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul), ratificado por Francia en 2013. Este instrumento establece obligaciones de prevención, protección y penalización de la violencia sexual y doméstica, incluyendo la cometida entre cónyuges, y exige que el consentimiento a los actos sexuales sea libre y voluntario<sup>25</sup>. Son, por

---

de que los cónyuges consintieron el acto sexual sólo es válida hasta que se demuestre lo contrario».

<sup>25</sup> Art. 2 Convenio de Estambul: «1. El presente Convenio se aplicará a todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, que afecta a las mujeres de manera desproporcionada. 2. Se alienta a las Partes a aplicar el presente Convenio a todas las víctimas de violencia doméstica [...]».

Art. 3: «A los efectos del presente Convenio: a) Por “violencia contra la mujer” se deberá entender una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, y se designarán todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada; b) Por “violencia domés-

tanto, obligaciones adicionales que pesan sobre Francia y el resto de países sujetos al Convenio de Estambul.

Todo esto tendrá implicaciones profundas en el Derecho de familia francés, además de en todos aquellos ordenamientos que puedan seguir teniendo visiones ciertamente arcaicas del matrimonio. La figura del consentimiento para la libertad sexual y el respeto a la vida privada de todas las personas es capital, y la vida conyugal no puede imponer cargas que entrañen la presunción de una decisión libre de mantener relaciones sexuales, máxime si la negativa puede acarrear consecuencias jurídicas y patrimoniales para la persona.

## BIBLIOGRAFÍA

- DRAGHICI, C. (2025). *Fault-Based Divorce for Breach of Conjugal Duties: Reassessing Privacy and Sexual Freedom within Marriage*. Strasbourg Observers. <https://strasbourgobservers.com/2025/04/15/fault-based-divorce-for-breach-of-conjugal-duties-reassessing-privacy-and-sexual-freedom-within-marriage/>
- HUALDE LÓPEZ, I. (2017). Algunas Consideraciones Sobre El Tribunal Y El Recurso De Casación Civil Francés. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 9(1), Pp. 161-214. <https://Doi.Org/10.20318/Cdt.2017.3618>
- MPUNGA-BIAYI, P. (2025). Entre Devoir Conjugal Et Liberté Sexuelle: La Cour Européenne Des Droits De L'homme Brise Le Tabou Dans L'affaire H.W. C. France. *La Revue Des Droits De L'homme. Revue Du Centre De Recherches Et D'études Sur Les Droits Fondamentaux*. <https://Doi.Org/10.4000/13m2m>

---

tica” se entenderán todos los actos de violencia física, sexual, psicológica o económica que se producen en la familia o en el hogar o entre cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio que la víctima [...]».

Art. 36: «1. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionadamente: a) La penetración vaginal, anal u oral no consentida, con carácter sexual, del cuerpo de otra persona con cualquier parte del cuerpo o con un objeto; b) Los demás actos de carácter sexual no consentidos sobre otra persona; [...]. 2. El consentimiento debe prestarse voluntariamente como manifestación del libre arbitrio de la persona considerado en el contexto de las condiciones circundantes. 3. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que las disposiciones del apartado 1 se apliquen también contra los cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, de conformidad con su derecho interno».



# EL VELO DE LA PRIVACIDAD: CÓMO LA PROTECCIÓN DE DATOS LIMITA EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PARLAMENTO EUROPEO. COMENTARIO A LA SENTENCIA SOBRE EL ASUNTO T-375/22 DEL TRIBUNAL GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA

THE VEIL OF PRIVACY: HOW DATA PROTECTION LIMITS THE RIGHT OF ACCES TO INFORMATION IN THE EUROPEAN PARLIAMENT. COMMENTARY ON JUDGMENT IN CASE T-375/22 OF THE GENERAL COURT OF THE EUROPEAN UNION

Esther DE ALBA BASTARRECHEA  
Letrada de la Asamblea de Madrid  
Delegada de Protección de Datos de la Asamblea de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0002-6149-5807>

## RESUMEN

*La sentencia sobre el asunto T-375/22 del Tribunal General de la Unión Europea representa un hito en la delimitación jurisprudencial del conflicto entre el derecho de acceso a los documentos institucionales y la protección de los datos personales en el ámbito parlamentario. Este trabajo examina críticamente los fundamentos jurídicos y las implicaciones estructurales de dicho fallo, prestando especial atención al modo en que se aplican las excepciones previstas en el Reglamento 1049/2001 cuando los documentos solicitados contienen información sobre eurodiputados y sus asistentes. A partir del análisis del rol del consentimiento, el interés público y el principio de proporcionalidad, se concluye que la sentencia refuerza una interpretación restrictiva del derecho de acceso, sin diferenciar entre sujetos con distinta exposición pública. Asimismo, se argumenta que el fallo consolida una arquitectura institucional donde el Parlamento Europeo conserva un margen discrecional excesivo para limitar la transparencia, debilitando tanto el acceso pasivo como la adopción de prácticas de transparencia*

*activa. Todo ello plantea desafíos relevantes para el modelo de control democrático y de rendición de cuentas en el seno de la Unión Europea.*

*Palabras clave: Transparencia parlamentaria; protección de datos personales; derecho de acceso a la información pública; Parlamento Europeo; Jurisprudencia del Tribunal General; rendición de cuentas; democracia representativa; consentimiento y proporcionalidad; asistentes parlamentarios; transparencia activa y pasiva.*

*Artículos clave: Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) artículos: 7, 8, 11, 42 y 52; Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): artículos 15 y 16; Reglamento (CE) n.º 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión artículos: 1, 2, 4, 6, 7, 8 y 11; Reglamento (UE) 2018/1725 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión artículos: 3, 5, 6, 9, 15, 25 y 86; Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) – Reglamento (UE) 2016/679 artículos: 5, 6, 9, 15 y 86.*

*Resoluciones relacionadas: Asunto C-28/08 P, Comisión/Bavarian Lager; Asunto C-615/13 P, ClientEarth/Comisión; Asunto T-115/13, Dennekamp/Parlamento; Asunto T-639/15 RENV, De Capitani/Consejo; Asunto C-175/20, Autorité des marchés financiers*

*Asunto T-672/19, Izuzquiza y otros/Agencia Frontex.*

## ABSTRACT

*The judgment in case T-375/22 of the General Court of the European Union marks a significant step in the jurisprudential delineation of the conflict between the right of access to institutional documents and the protection of personal data within the parliamentary context. This paper critically examines the legal foundations and structural implications of the ruling, with particular focus on how the exceptions under Regulation 1049/2001 are applied when the requested documents contain information about Members of the European Parliament (MEPs) and their assistants. Through an analysis of the role of consent, public interest, and the principle of proportionality, the study concludes that the judgment reinforces a restrictive interpretation of the right of access, failing to distinguish between individuals with varying degrees of public exposure. Moreover, it is argued that the decision consolidates an institutional framework in which the European Parliament retains excessive discretion to limit transparency, thereby weakening both passive*

*access rights and the development of proactive transparency practices. These findings raise important concerns regarding democratic oversight and accountability within the European Union.*

*Keywords: Parliamentary transparency; personal data protection; right of access to public information; European Parliament; General Court jurisprudence; accountability; representative democracy; consent and proportionality; parliamentary assistants; active and passive transparency*

*Key articles: Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFR) articles: 7, 8, 11, 42 y 52. Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) articles: 15 y 16.*

*Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents articles: 1, 2, 4, 6, 7, 8, y 11. Regulation (EU) 2018/1725 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by Union institutions, bodies, offices and agencies articles: 3, 5, 6, 9, 15, 25 y 86. General Data Protection Regulation (GDPR) – Regulation (EU) 2016/679 articles: 5, 6, 9, 15 y 86.*

*Related resolutions: Case C-28/08 P, Comisión/Bavarian Lager. Case C-615/13 P, ClientEarth/Comisión. Case T-115/13, Dennekamp/Parlamento. Case T-639/15 RENV, De Capitani/Consejo. Case C-175/20, Autorité des marchés financiers. Case T-672/19, Izuzquiza y otros/Agencia Frontex.*

## I. INTRODUCCIÓN GENERAL: TENSIÓN ESTRUCTURAL ENTRE TRANSPARENCIA Y PRIVACIDAD EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

La sentencia del Tribunal General de la Unión Europea en el asunto T-375/22 representa un nuevo capítulo en la compleja y persistente tensión entre dos principios estructurales del ordenamiento jurídico de la Unión: la transparencia de las instituciones públicas, en particular el Parlamento Europeo, y el derecho fundamental a la protección de los datos personales. Esta confrontación no es accidental ni coyuntural: es un conflicto reiterado que atraviesa la arquitectura jurídica de la UE, resultado de la coexistencia de un modelo de gobernanza que promueve el escrutinio público y la responsabilidad democrática, con un sistema de protección de datos que ha evolucionado hasta adquirir el rango de derecho fundamental consagrado en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE).

En este contexto, el caso T-375/22 reviste una especial relevancia institucional y doctrinal, puesto que contempla el enfrentamiento de ciudadanos que reclaman el acceso a documentos relativos a la gestión de fondos públicos y recursos humanos del Parlamento, con la invocación, por parte de dicha institución, de la protección de los datos personales de un eurodiputado y de sus asistentes. El Tribunal debe entonces realizar una delicada operación de ponderación: ¿en qué medida puede el Parlamento, en nombre de la privacidad, sustraer de la luz pública información sobre la utilización de recursos que afectan a la función representativa y el ejercicio del mandato parlamentario?

La singularidad del caso no está únicamente en la materia que trata —la publicación de documentación sobre contratación de asistentes parlamentarios—, sino también en la identidad de los actores implicados. A diferencia de otros litigios centrados en el acceso a documentos administrativos de la Comisión o el Consejo, este litigio se centra directamente en la actividad parlamentaria, lo que intensifica el conflicto entre régimen de publicidad democrática y protección de la intimidad de las personas vinculadas a la representación política.

En la arquitectura constitucional de la Unión Europea, el principio de transparencia desempeña un papel fundamental. No es solo una condición de buena administración (art. 41 CDFUE), sino un elemento funcional del principio democrático (art. 10 TUE). La

jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha reiterado que el acceso a los documentos permite a los ciudadanos participar más estrechamente en el proceso de toma de decisiones y garantiza una mayor legitimidad de las instituciones a través del control democrático de su actuación (véase, entre otras, la sentencia en el asunto C-280/11 P, *Council v Access Info Europe*).

En este contexto, el Parlamento Europeo no es una institución más: es el único órgano de la Unión elegido por sufragio universal directo, lo que refuerza su deber de rendición de cuentas y de transparencia activa. Esto ha sido reconocido incluso por el propio Tribunal de Justicia, que ha señalado que las exigencias de publicidad se aplican con especial intensidad al Parlamento, dado su papel representativo (sentencia C-213/15 P, *Breviglieri v Parlamento*).

Desde esta perspectiva, las solicitudes de acceso como las planteadas por Izuzquiza y otros no pueden considerarse como meras peticiones de información administrativa, sino como expresiones del derecho de participación democrática y del control ciudadano sobre el uso de los recursos públicos en el ámbito legislativo. No es casual que la jurisprudencia y la doctrina reconozcan que el principio de transparencia alcanza su máxima expresión en el parlamento, precisamente por ser la institución de representación directa del pueblo europeo.

Ahora bien, junto a esta tradición de apertura y publicidad, el Derecho de la Unión ha desarrollado una concepción robusta del derecho a la protección de los datos personales, reconociéndolo como un derecho autónomo, independiente del derecho al respeto de la vida privada y familiar (art. 7 CDFUE), dotado de un contenido sustantivo propio. El Reglamento (UE) 2018/1725, aplicable a las instituciones europeas, refuerza esta protección en el ámbito institucional, garantizando que cualquier tratamiento de datos personales por parte de órganos como el Parlamento se someta a principios como la licitud, la minimización, la limitación de la finalidad y la proporcionalidad.

Esta evolución ha tenido un impacto directo en el ámbito de la transparencia institucional: la invocación del carácter personal de los datos contenidos en los documentos solicitados se ha convertido en uno de los motivos más habituales para denegar el acceso a la información, especialmente en los casos donde la documentación incluye nombres, cargos, localizaciones o cualquier dato que pueda vincularse

a una persona física identificada o identificable. Este fenómeno no es nuevo, pero sí creciente, y ha sido objeto de litigios repetidos ante el Tribunal General y el Tribunal de Justicia (entre otras, las sentencias C-28/08 P, *Bavarian Lager*, y C-615/13 P, *ClientEarth*).

Lo que está en juego, por tanto, no es únicamente la aplicación de normas técnicas sobre acceso y protección de datos, sino la definición de una relación estructural entre dos derechos que, lejos de estar siempre en equilibrio, pueden entrar en colisión abierta. El resultado de esa colisión no es meramente normativo, sino institucional, ya que afecta al modo en que el poder legislativo rinde cuentas ante los ciudadanos y al papel que la privacidad desempeña como límite a esa rendición de cuentas.

El caso de la sentencia T-375/22 adquiere una dimensión paradigmática. A diferencia de las instituciones ejecutivas, como la Comisión o el Consejo, el Parlamento tiene una configuración poliédrica y relacional, en la que conviven eurodiputados, grupos políticos, estructuras administrativas, asesores, asistentes y órganos internos. Esta pluralidad hace que los documentos parlamentarios reflejen una constelación de relaciones en las que lo personal y lo institucional están entrelazados, y en las que el ejercicio del cargo público no siempre está claramente delimitado del ámbito privado.

Por ello, la aplicación mecánica de la excepción del artículo 4.1.b del Reglamento 1049/2001 –relativa a la protección de datos personales– puede tener un efecto desproporcionado en el acceso a información clave sobre la actividad parlamentaria. Lo que en otras instituciones puede ser un límite legítimo a la publicidad documental, en el caso del Parlamento puede transformarse en un instrumento de opacidad institucional, al bloquear el acceso a información sobre contrataciones, gastos, desplazamientos, actividades de *lobby* o apoyo parlamentario.

De ahí que el litigio suscitado por la negativa del Parlamento a facilitar los documentos solicitados no sea un simple caso de denegación administrativa, sino una manifestación clara de una tensión entre dos modelos de gestión del poder público: uno basado en la exposición, la rendición de cuentas y la transparencia; otro centrado en la protección, la privacidad y la discrecionalidad.

La sentencia del Tribunal General se inscribe así en una serie de decisiones que delimitan los contornos de esta tensión, y que obligan a repensar el equilibrio entre los derechos en el seno de las instituciones democráticas. Como se verá en los apartados siguientes, la solución dada por el Tribunal General en el asunto T-375/22 consolida una línea jurisprudencial que tiende a priorizar la protección de los datos personales sobre la publicidad institucional, incluso cuando están en juego elementos esenciales del control democrático.

## II. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL GENERAL SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS EXCEPCIONES AL DERECHO DE ACCESO EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

La jurisprudencia del Tribunal General en el asunto T-375/22 se alinea con una tendencia consolidada en la interpretación del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, en lo que se refiere a las excepciones al derecho de acceso a los documentos de las instituciones de la UE. El artículo 4 de dicho Reglamento establece una serie de excepciones justificadas por la necesidad de proteger intereses públicos o privados, entre las cuales destaca la relativa a la protección de los datos personales (art. 4.1.b). En esta disposición, se recoge la posibilidad de denegar el acceso a un documento si su divulgación afecta a «la intimidad y la integridad del individuo, en particular en conformidad con la legislación comunitaria relativa a la protección de datos personales».

En este apartado se examina la doctrina sentada por el Tribunal General en T-375/22 respecto de esta excepción, su articulación con el Reglamento 2018/1725, y su coherencia con precedentes relevantes como *Bavarian Lager*, *Volker und Markus Schecke*, *De Capitani*, *ClientEarth* y *Dennekamp*. La cuestión central reside en cómo pondera el Tribunal los intereses en juego cuando se trata de datos vinculados al ejercicio de la función parlamentaria, y hasta qué punto la protección de datos personales puede funcionar como una barrera estructural al escrutinio ciudadano del Parlamento Europeo.

Desde los primeros compases de su jurisprudencia sobre el Reglamento 1049/2001, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General han afirmado que las excepciones previstas en el artículo 4 deben interpretarse y aplicarse estrictamente, puesto que se trata de límites a un derecho fundamental consagrado en el artículo 42 de la Carta de Derechos Fundamentales y en el artículo 15.3 del TFUE. No obstante,

esta interpretación estricta no ha supuesto, en la práctica, una apertura generosa del acceso a los documentos: en la mayoría de los litigios en que la excepción relativa a la protección de datos ha sido invocada, los tribunales han optado por priorizar la protección de la información personal frente al derecho de acceso, incluso cuando esta información se refería a personas que ocupan cargos públicos o que actúan en el marco de una función institucional.

La sentencia sobre el caso T-375/22 sigue esta línea. El Tribunal General reafirma que la aplicación del artículo 4.1.b exige una evaluación concreta del contenido del documento solicitado y de si su divulgación implica un tratamiento de datos personales en el sentido del artículo 3.1 del Reglamento (UE) 2018/1725. Se consolida así la tesis de que todo dato relativo a una persona identificada o identificable –incluidos los nombres, direcciones de correo electrónico, cargos o funciones– constituye dato personal, y por tanto está sujeto a las garantías y condiciones de tratamiento previstas por la normativa de protección de datos.

Esta tesis, aunque jurídicamente coherente con la definición amplia de dato personal que deriva del caso *Nowak* (C-434/16), introduce una rigidez interpretativa en la gestión documental de las instituciones, que puede derivar en una práctica administrativa estructuralmente restrictiva del derecho de acceso. Al considerar que prácticamente cualquier información relativa a un individuo en contexto institucional está cubierta por la protección de datos, el margen para la transparencia efectiva se reduce considerablemente.

Uno de los aspectos más relevantes de la sentencia T-375/22 es la aplicación de la conocida «doble condición acumulativa» derivada de la jurisprudencia del TJUE en asuntos como *Bavarian Lager* (C-28/08 P) y *ClientEarth II* (C-615/13 P). Según esta doctrina, el acceso a documentos que contienen datos personales solo es posible si se cumplen simultáneamente dos requisitos:

1. Que exista un interés público legítimo y específico que justifique el acceso.
2. Que la divulgación del dato sea necesaria y proporcionada con relación a dicho interés.

Este marco, en principio razonable, ha sido aplicado por el Tribunal General de forma estricta y poco flexible. En el caso T-375/22, los demandantes alegaban que la información solicitada era necesaria para evaluar la legalidad de la contratación y gestión de asistentes parlamentarios por parte de un eurodiputado, en el contexto de un presunto uso irregular de recursos públicos. Sin embargo, el Tribunal consideró que no se había acreditado suficientemente el carácter necesario de la divulgación, ni que el interés público invocado fuese superior al derecho a la protección de datos de los implicados.

Este razonamiento ignora, en cierta medida, que el control del uso de fondos públicos en el Parlamento Europeo es, por su propia naturaleza, una cuestión de interés público elevado, como ha reconocido el propio Tribunal en otros contextos (v. gr., T-540/15, *De Capitani*). Además, la exigencia de demostrar la «necesidad» del acceso antes de haber accedido a los documentos introduce una paradoja probatoria: ¿cómo demostrar que algo es necesario si no se tiene acceso a su contenido?

En el contexto del derecho de acceso parlamentario, la sentencia T-540/15 *De Capitani v Parlamento Europeo* había sido interpretada por parte de la doctrina como un paso significativo hacia una transparencia reforzada en el Parlamento, al reconocer que las notas del trílogo interinstitucional debían ser accesibles al público. En esa ocasión, el Tribunal General sostuvo que el Reglamento 1049/2001 se aplicaba plenamente a los documentos del Parlamento relacionados con el proceso legislativo, y que las razones de protección de la toma de decisiones no justificaban un cierre generalizado de estos documentos.

Sin embargo, T-375/22 parece contradecir esa línea, al permitir que razones de protección de datos bloqueen el acceso a documentos que, si bien no forman parte del procedimiento legislativo, sí inciden directamente en el funcionamiento de la institución parlamentaria y en el uso de fondos públicos vinculados al ejercicio del mandato. Se produce así una fragmentación interna en la doctrina del Tribunal, que protege la transparencia del proceso legislativo, pero no extiende esa exigencia a otros aspectos funcionales del Parlamento, como la gestión administrativa y contractual de sus miembros y personal de apoyo.

Esta distinción, aunque jurídicamente argumentable, genera una arquitectura de opacidad parcial que afecta directamente al principio de responsabilidad parlamentaria. La transparencia del legislador no debería reducirse a sus debates normativos, sino también abarcar el modo en que gestiona sus recursos y se relaciona con sus colaboradores. De lo contrario, el derecho de acceso se convierte en un derecho formal, vacío de contenido efectivo en el plano de la fiscalización institucional.

Una crítica de fondo que emerge de la sentencia T-375/22 es la escasa exigencia que el Tribunal General impone al Parlamento en cuanto a la motivación específica de la denegación de acceso. La institución se limitó a invocar la protección de los datos personales, sin desarrollar en detalle cómo la divulgación afectaría concretamente a los derechos de las personas afectadas, ni por qué no podía procederse a una anonimización parcial. El Tribunal, sin embargo, consideró suficiente esa motivación y optó por una deferencia hacia el criterio administrativo que mina la función de control jurisdiccional en materia de transparencia.

Este fenómeno de deferencia judicial ante la alegación institucional de privacidad ya ha sido señalado por varios autores como una amenaza a la efectividad del derecho de acceso. Si el mero hecho de que un documento contenga datos personales permite a una institución bloquear su divulgación sin más, el equilibrio entre derechos fundamentales se rompe en perjuicio del interés democrático.

Además, la jurisprudencia del TJUE ha reconocido en varias ocasiones que la ponderación entre transparencia y protección de datos no puede realizarse de forma automática, sino que debe basarse en un análisis concreto del contenido del documento, del contexto institucional y del impacto real de su divulgación (C-141/12 y C-372/12, *Y.S. y M. S.*). Esta exigencia no parece cumplirse plenamente en la sentencia que nos ocupa.

### III. TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA: ¿UNA CATEGORÍA INSTITUCIONAL AUTÓNOMA?

La cuestión de si el principio de transparencia tiene una configuración diferenciada y autónoma en el contexto del Parlamento Europeo es fundamental para entender la relevancia jurídica y política

de la sentencia sobre el asunto T-375/22. El Parlamento no solo representa el poder legislativo de la Unión, sino que también constituye su único órgano electo por sufragio universal, por lo que su funcionamiento interno está directamente vinculado a la legitimidad democrática de la propia UE. Esta posición institucional debería implicar una interpretación cualificada del principio de transparencia, más exigente que la aplicada a órganos con funciones ejecutivas o técnicas.

Sin embargo, el razonamiento adoptado por el Tribunal General en T-375/22, al no diferenciar entre el Parlamento y otras instituciones respecto al acceso a documentos con datos personales, plantea dudas sobre si el modelo europeo reconoce o no una transparencia parlamentaria reforzada.

El principio de transparencia en las instituciones públicas no es meramente un valor abstracto, sino que opera como instrumento de control, legitimación y participación democrática. En el caso del Parlamento Europeo, este principio adquiere un peso específico debido a su configuración como cámara representativa de los pueblos de Europa. Como ha señalado el Tribunal de Justicia en múltiples ocasiones, la legitimidad del sistema institucional europeo exige que sus ciudadanos puedan vigilar y evaluar el comportamiento de sus representantes, no solo en el plano legislativo, sino también en el ejercicio práctico del mandato (C-280/11 P, *Council v Access Info Europe*).

Desde esta perspectiva, el acceso a documentos relativos a la gestión de los recursos del Parlamento, incluidos los referidos a los asistentes parlamentarios y su contratación, no es una cuestión secundaria o meramente administrativa. Se trata de un elemento estructural del deber de rendición de cuentas, estrechamente vinculado a la función representativa. Si los ciudadanos no pueden acceder a información sobre cómo los eurodiputados gestionan sus medios humanos y financieros, el control democrático pierde efectividad. La transparencia parlamentaria, por tanto, no puede limitarse al acceso a las normas o a los procesos de votación, sino que debe incluir el contexto operativo del mandato.

Más allá del control institucional, la transparencia parlamentaria es una condición de posibilidad del pluralismo político, entendido no solo como diversidad de partidos, sino como posibilidad de que

los ciudadanos puedan formarse libremente una opinión sobre sus representantes y sobre el modo en que estos desempeñan su función.

Desde esta óptica, la negativa del Parlamento a divulgar documentos con datos de interés público, como los relativos a la contratación de personal de los eurodiputados, afecta directamente al principio de publicidad parlamentaria. Este principio, que encuentra raíces tanto en la tradición liberal de la publicidad de los actos legislativos (Bentham, Kant) como en la teoría contemporánea del discurso democrático (Habermas), no puede ser vaciado de contenido mediante una aplicación expansiva de la excepción por protección de datos personales.

La transparencia parlamentaria implica no solo la disponibilidad de información legislativa, sino también la apertura del Parlamento como institución. Como ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la confianza de los ciudadanos en sus instituciones representativas depende de su capacidad para conocer cómo estas funcionan realmente (*Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, CEHDH, 2009). Esta confianza se erosiona cuando las instituciones democráticas aplican un modelo restrictivo de publicidad, especialmente en contextos donde se gestionan fondos públicos y se ejercen poderes delegados por la ciudadanía.

Aunque el razonamiento de la sentencia sobre el caso T-375/22 no reconoce expresamente una categoría especial de «transparencia parlamentaria», algunos pronunciamientos judiciales recientes apuntan en esa dirección. El más relevante es, sin duda, el asunto T-540/15, *Emilio De Capitani v Parlamento Europeo*, donde el Tribunal General estableció que el principio de transparencia adquiere una fuerza reforzada en el contexto del proceso legislativo y que, por tanto, el Parlamento no puede denegar el acceso a documentos relativos a trílogos interinstitucionales salvo que justifique un perjuicio específico.

Este enfoque parte de una lógica funcional: el Parlamento, por su papel representativo, está sometido a una exigencia intensificada de publicidad y rendición de cuentas. La opacidad institucional no es jurídicamente neutra en este caso, sino que debilita la legitimidad democrática de la UE. Aunque *De Capitani* se centraba en los procedimientos legislativos, el argumento puede extenderse a otros

documentos parlamentarios directamente vinculados al ejercicio del mandato y al uso de recursos asignados a los eurodiputados.

Otro precedente relevante es T-185/19, *Campbell v Parlamento Europeo*, donde el Tribunal General rechazó parcialmente la denegación de acceso a documentos relativos a la utilización de dietas parlamentarias, al considerar que el interés público en el control del uso de fondos públicos podía justificar la divulgación parcial, pese a contener datos personales. Si bien el Tribunal estableció límites a la divulgación, sí reconoció implícitamente que el Parlamento tiene un deber de apertura superior al de otras instituciones, al ser depositario directo de la voluntad popular.

Estos casos muestran que existe un terreno jurídico fértil para la construcción de una transparencia parlamentaria diferenciada, que tenga en cuenta la especificidad institucional del Parlamento Europeo y su papel en el sistema constitucional de la Unión. Esta línea, sin embargo, no ha sido seguida de forma sistemática por el Tribunal General, lo que genera una fragmentación doctrinal que limita la evolución coherente del derecho de acceso en el ámbito legislativo.

La falta de una categoría jurídica clara de «transparencia parlamentaria» ha permitido que el Tribunal General, en T-375/22, aplique los mismos criterios restrictivos que rigen el acceso a documentos de órganos ejecutivos o administrativos. Esta equiparación institucional, aunque formalmente neutral, desconoce las diferencias funcionales y democráticas entre el Parlamento y otras instituciones de la UE. Una interpretación material del principio de transparencia debería conducir a un régimen más abierto en el caso de documentos parlamentarios, especialmente cuando están relacionados con la utilización de recursos asignados al ejercicio del mandato representativo.

En este sentido, es razonable plantear la posibilidad de proponer un enfoque de «transparencia contextualizada», que reconozca los distintos fines que cumple la publicidad documental según la naturaleza de la institución y del procedimiento. En este marco, la transparencia parlamentaria debería tratarse como una categoría jurídica autónoma, con reglas específicas que reflejen su función en el ecosistema democrático europeo.

En definitiva, el análisis de la sentencia T-375/22 pone de manifiesto la ausencia de una doctrina consolidada sobre la especifi-

cidad del principio de transparencia en el Parlamento Europeo. Esta carencia permite que criterios restrictivos, diseñados para proteger la confidencialidad en contextos administrativos, se apliquen sin matices a un espacio institucional que requiere, por su propia naturaleza, una mayor apertura. Urge, por tanto, avanzar hacia una configuración jurídica diferenciada de la transparencia parlamentaria, que permita compatibilizar el derecho a la protección de datos con el imperativo democrático de rendición de cuentas.

#### IV. EL ROL DEL CONSENTIMIENTO, EL INTERÉS PÚBLICO Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN EL ACCESO A DATOS PERSONALES DE LOS REPRESENTANTES PÚBLICOS

Uno de los ejes problemáticos que recorre la sentencia T-375/22 es la forma en que el Tribunal General interpreta y aplica los conceptos de consentimiento, interés público y proporcionalidad como mecanismos jurídicos que permiten –o limitan– el acceso a documentos que contienen datos personales de representantes públicos y sus colaboradores. La forma en que estos elementos se articulan en la ponderación de derechos fundamentales es crucial, no solo para resolver el caso concreto, sino para trazar los límites entre transparencia institucional y privacidad individual.

Una de las justificaciones que el Parlamento invocó para denegar el acceso a los documentos solicitados fue la falta de consentimiento de las personas afectadas (el eurodiputado y sus asistentes). El Tribunal General, en línea con la jurisprudencia previa (*Bavarian Lager*, *ClientEarth*), acepta que en ausencia de consentimiento, la divulgación de datos personales solo puede autorizarse si existe una necesidad pública justificada.

Este razonamiento se apoya formalmente en los artículos 5.1.a y b y 9.1 del Reglamento 2018/1725, según los cuales el tratamiento de datos por parte de instituciones de la UE requiere una base jurídica o el consentimiento del interesado. Sin embargo, su aplicación en el contexto del derecho de acceso genera consecuencias problemáticas. En la práctica, la exigencia de consentimiento otorga a los interesados –que en este caso son precisamente los sujetos fiscalizados– un poder de veto *ex ante* sobre la publicidad institucional. Esta situación crea una asimetría democrática inadmisibles, pues permite que la transpa-

rencia quede supeditada a la voluntad de aquellos que, en muchos casos, tienen interés directo en mantener la información en la sombra.

Este problema ha sido ya advertido por la doctrina europea en relación con el caso *Bavarian Lager*, donde el TEDH y el Supervisor Europeo de Protección de Datos criticaron que se permitiera a los participantes en un procedimiento influir sobre el acceso a actas y registros administrativos. La consecuencia es que el consentimiento, que en la lógica del RGPD es una garantía de autonomía individual, se transforma aquí en un obstáculo al control democrático.

En el caso T-375/22, el Tribunal no exige al Parlamento un esfuerzo serio por recabar ese consentimiento ni por justificar su negativa, lo que introduce una forma de delegación implícita del poder institucional en las personas interesadas. Esta actitud contrasta con la obligación de transparencia reforzada que debería recaer sobre quienes manejan recursos públicos o ejercen cargos públicos, como reiteradamente ha reconocido el TEDH (caso *Satakunnan Markkinnapörssi Oy y Satamedia Oy c. Finlandia*, 2017).

La segunda categoría clave en la ponderación es la noción de interés público, que en el contexto del artículo 4.1.b del Reglamento 1049/2001 opera como justificación para el tratamiento (o divulgación) de datos personales sin consentimiento. En el caso T-375/22, los solicitantes alegaron que el interés público radicaba en verificar el uso adecuado de los recursos del Parlamento por parte de un eurodiputado. Este argumento fue descartado por el Tribunal, al considerar que no se había acreditado una necesidad objetiva y específica de divulgación.

Esta exigencia probatoria es excesiva, en particular en el contexto del acceso *ex ante* a documentos. Pedir que el solicitante demuestre la existencia de irregularidades para justificar el acceso a documentos que precisamente podrían evidenciar esas irregularidades es lógicamente contradictorio. Se produce aquí una especie de «paradoja de acceso», en la que solo se puede acceder si ya se conoce el contenido o se tiene una sospecha fundada, pero no se puede formular esa sospecha sin tener acceso.

Este planteamiento ha sido criticado en otros contextos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha reconocido el acceso a la información como parte del ejercicio de la libertad de expresión y de prensa, en especial cuando se trata de asuntos de interés general

(v. gr., *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*, 2013; *Kenedi v. Hungary*, 2009). Desde esta perspectiva, la carga probatoria impuesta a los solicitantes en T-375/22 eleva injustificadamente el umbral para activar el interés público, debilitando la capacidad ciudadana de fiscalizar a sus representantes.

En lugar de exigir una justificación individualizada y específica del interés público, el Tribunal podría haber adoptado un enfoque funcional, reconociendo que el control del uso de fondos públicos asignados a los eurodiputados es en sí mismo un asunto de interés público cualificado, como también lo ha sugerido el TEDH en *Guseva v. Bulgaria* (2015). Esta orientación sería coherente con el principio de máxima publicidad y con la idea de que los actos de gestión de recursos por parte de representantes públicos no se sitúan en el mismo plano de privacidad que los actos de personas privadas.

El tercer elemento decisivo en la ponderación entre privacidad y acceso es el principio de proporcionalidad, que incluye la obligación de explorar soluciones intermedias como la anonimización, pseudonimización o divulgación parcial de la información. Estos mecanismos permiten compatibilizar los derechos en conflicto, preservando la privacidad de los datos sensibles mientras se garantiza el acceso al contenido sustancialmente relevante.

Sin embargo, en T-375/22 el Tribunal no exige al Parlamento que justifique por qué no podía aplicarse ninguna de estas medidas. La decisión de denegar el acceso es presentada como binaria (divulgación total o denegación absoluta), sin una evaluación seria de las medidas de minimización. Esta omisión es particularmente grave si se considera que el Reglamento 2018/1725, en su artículo 4.1.c, impone explícitamente la obligación de limitar el tratamiento de datos personales al mínimo necesario, y que el principio de minimización es consustancial a todo el régimen europeo de protección de datos.

La falta de análisis sobre posibles divulgaciones parciales es también contraria a la doctrina del TJUE en asuntos como C-73/16 P, *Pušár*, donde se subraya que la protección de datos no implica necesariamente el secreto absoluto, y que el tratamiento puede ser legítimo si se realiza de forma proporcionada. En este sentido, el Tribunal General pierde la oportunidad de aplicar un enfoque más matizado y equilibrado, que no sacrifique por completo la transpa-

rencia institucional en aras de una interpretación maximalista de la privacidad.

Por último, debe advertirse que en otros asuntos similares –como el caso *Campbell* anteriormente citado– los tribunales sí han aceptado que el Parlamento divulgue información parcialmente anonimizada, al menos cuando se refieren a estructuras de gasto. La falta de coherencia entre decisiones debilita la seguridad jurídica y alimenta la percepción de que la protección de datos opera como una cláusula de cierre institucional, más que como un derecho fundamental que debe armonizarse con otros.

#### V. LOS ASISTENTES PARLAMENTARIOS Y SU ESFERA DE PRIVACIDAD: DIFERENCIACIÓN CON RESPECTO A LOS EURODIPUTADOS

La sentencia sobre el caso T-375/22 plantea un desafío interpretativo que afecta directamente a la configuración del principio de transparencia en relación con los actores institucionales del Parlamento Europeo: ¿debe aplicarse el mismo estándar de protección de datos personales a los eurodiputados –titulares del mandato representativo– que a sus asistentes parlamentarios –colaboradores contractuales de naturaleza laboral o administrativa? En otros términos, ¿gozan estos últimos de un ámbito de privacidad sustancialmente diferente que justifique la denegación del acceso a documentos donde se les menciona?

Esta cuestión es más que un matiz técnico: la diferenciación entre representantes y colaboradores influye directamente en los límites de la transparencia parlamentaria. El Tribunal General, en T-375/22, no traza una distinción clara entre eurodiputados y asistentes en lo que respecta a la protección de datos personales. Más aún, extiende a los asistentes las mismas garantías que a los titulares del mandato, sin ponderar el distinto grado de exposición pública ni la diferente posición constitucional de unos y otros. Este enfoque requiere una crítica jurídica detallada, tanto desde la perspectiva funcional como desde la comparación con otras líneas jurisprudenciales europeas.

Los eurodiputados son representantes electos del pueblo europeo. Su condición institucional implica una limitación cualificada de su expectativa razonable de privacidad en el ejercicio de sus funciones, como ya ha reconocido reiteradamente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el propio Tribunal de Justicia de la Unión. En

efecto, la jurisprudencia europea ha establecido que las personas que ostentan cargos públicos tienen una exposición pública ampliada, en razón de su posición y del interés general que reviste el conocimiento de su actuación.

En el contexto de la protección de datos, esto significa que la divulgación de información relativa al ejercicio del cargo no puede considerarse automáticamente como una injerencia ilegítima en la intimidad del representante, sino que debe analizarse desde la óptica de su función pública. Como estableció el TEDH en *Karácsony y otros v. Hungría* (2016), la libertad de expresión y de información alcanza su máximo nivel de protección cuando está dirigida a la crítica de autoridades representativas, lo que incluye el acceso a la información relevante sobre su desempeño.

En el caso T-375/22, el eurodiputado afectado no era un sujeto pasivo de una cuestión administrativa, sino el actor principal en la gestión de recursos humanos vinculados a su función parlamentaria, lo cual tiene una dimensión pública evidente. Sin embargo, el Tribunal General no aborda esta diferencia cualitativa y aplica el mismo test de protección de datos que para cualquier otro ciudadano. Esta equiparación neutraliza el valor democrático del control ciudadano y refuerza una visión privatista de la función parlamentaria.

Los asistentes parlamentarios son una categoría funcional específica del personal del Parlamento Europeo. Pueden ser contratados directamente por los eurodiputados (asistentes acreditados o locales), o bien ser asignados por la administración parlamentaria. En ambos casos, su actividad está instrumentalmente vinculada al ejercicio del mandato representativo, y su financiación proviene de fondos públicos. Desde esta perspectiva, si bien no son titulares de un cargo representativo, sí son agentes públicos auxiliares, cuya actuación se inserta en el marco institucional de la representación parlamentaria.

Esta posición intermedia no justifica una aplicación automática del estándar de protección de datos propio del sector privado. Al contrario, exige una ponderación diferenciada: la naturaleza pública de su función y su financiación con fondos públicos implican una expectativa razonable de que ciertos datos relativos a su actividad profesional puedan ser conocidos. Así lo ha señalado también la jurisprudencia nacional de diversos Estados miembros.

Por ejemplo, el Consejo de Estado francés ha reconocido en varias decisiones que los datos sobre los colaboradores parlamentarios pueden estar sujetos a divulgación cuando lo exige el interés general, siempre que se respete la proporcionalidad y se excluyan elementos sensibles (*CE, Assemblée, 8 octobre 2012, n° 356282*). De forma similar, el Tribunal Constitucional español, en su STC 29/2022, ha indicado que el acceso a información relativa al personal al servicio de los grupos parlamentarios puede estar justificado por razones de transparencia institucional, en especial cuando se trata de controlar el uso de recursos públicos.

En este sentido, la jurisprudencia comparada tiende a reconocer que los colaboradores de parlamentarios, si bien no son cargos electos, participan de una función institucional y no pueden reclamar una protección absoluta de sus datos cuando se trata de actos relacionados con el desempeño de su función pública.

En T-375/22, el Tribunal General omite cualquier análisis diferenciado sobre la posición jurídica de los asistentes parlamentarios. No evalúa el tipo de información solicitada (nombres, funciones, remuneración, periodos de contratación), ni considera si existen mecanismos para divulgarla de manera parcial o anonimizada. La denegación del acceso se basa en la mera presencia de datos personales, sin ponderar el contexto institucional ni la relevancia pública del documento.

Este enfoque contrasta con decisiones anteriores del mismo Tribunal, como *Campbell v Parlamento Europeo* (T-185/19), donde se reconocía que los datos sobre gastos parlamentarios podían divulgarse parcialmente cuando lo exigía el interés público. También resulta discordante con la jurisprudencia del TEDH, que en *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria* (2013) afirmó que la divulgación de datos personales de agentes públicos puede estar justificada cuando se trata de garantizar la transparencia en la gestión de recursos públicos.

La ausencia de esta ponderación específica revela un formalismo excesivo, que reduce el principio de transparencia a una aplicación mecánica de normas de protección de datos. Este modelo, si se consolida, puede producir una opacidad exagerada en la actividad

parlamentaria, donde no solo los actos de los representantes, sino también los de sus colaboradores quedan fuera del alcance del control ciudadano.

En el marco de una interpretación sistemática del derecho de la Unión, debe afirmarse con claridad que la protección de datos personales no puede ser idéntica para todos los sujetos institucionales, y que el nivel de privacidad debe modularse en función de su posición, función y financiación. En este sentido, tanto el RGPD como el Reglamento 2018/1725 reconocen el principio de limitación del tratamiento y de proporcionalidad, lo que implica que el grado de protección debe ser adecuado al riesgo que representa la divulgación, y no una cobertura genérica.

Aplicado al caso de los asistentes parlamentarios, esto significa que: sus datos personales relacionados con aspectos estrictamente privados (dirección, contacto, número de la seguridad social, datos médicos) deben estar protegidos de forma absoluta; pero sus datos vinculados al ejercicio de su función pública (nombre, función desempeñada, duración del contrato, coste presupuestario) pueden ser divulgados, al menos parcialmente, si existe un interés público justificado.

Este criterio permitiría resolver casos como T-375/22 de manera más equilibrada, sin sacrificar la protección de datos personales, pero garantizando el acceso a la información institucional relevante. La clave está en abandonar el modelo binario (acceso total vs. denegación total) y avanzar hacia una transparencia calibrada, que tenga en cuenta la posición del sujeto en la estructura institucional y el contenido de los datos afectados.

## VI. IMPLICACIONES DEL CASO PARA EL MODELO EUROPEO DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

Un efecto colateral de la sentencia es que consolida la posición del Parlamento como árbitro exclusivo de su propio grado de apertura institucional. Al no imponer obligaciones claras de justificación ni de ponderación activa, el Tribunal General permite que la administración parlamentaria se limite a invocar genéricamente la protección de datos como causa de denegación, sin necesidad de acreditar por qué el

interés público no justifica la divulgación o si existen vías intermedias, como la anonimización o la publicación parcial.

Esta delegación judicial de la ponderación a la institución afectada constituye una forma de autolimitación jurisdiccional que debilita el control del poder legislativo. A diferencia de otros contextos donde los tribunales exigen una motivación reforzada –por ejemplo, en el control de actos legislativos restrictivos de derechos fundamentales– aquí el Tribunal se muestra excesivamente deferente con la discrecionalidad institucional, en una materia que afecta directamente a la legitimidad democrática de la Unión.

La consecuencia es que el Parlamento no solo decide qué publicar proactivamente, sino que también establece las condiciones para el acceso pasivo, sin que exista un control jurisdiccional fuerte que garantice un equilibrio real entre los derechos en juego. Esta situación reproduce una asimetría de información, en la que el ciudadano depende completamente de la voluntad institucional para acceder a datos de interés público.

La lógica institucional que subyace a T-375/22 dista del modelo de «gobierno abierto» que la propia Unión Europea promueve en sus relaciones exteriores y en sus compromisos internacionales, como los asumidos en la *Open Government Partnership*. Según este modelo, la transparencia debe ser activa, estructural y funcional, no meramente reactiva y limitada por consideraciones administrativas o formales.

Una interpretación coherente con este enfoque requeriría: establecer listas positivas de datos e información que deben ser publicados por el Parlamento Europeo de manera periódica y sistemática; aplicar el principio de divulgación parcial y anonimización en aquellos casos en que existan datos personales que no resulten esenciales para el control institucional y reforzar los mecanismos de revisión y control judicial, exigiendo a las instituciones una motivación proporcional y específica ante cada denegación de acceso.

Nada de esto se exige en T-375/22. Por el contrario, la sentencia refuerza un modelo institucional donde la transparencia se presenta como una opción política o administrativa, no como una obligación derivada del principio democrático.

La falta de una dimensión activa de la publicidad institucional afecta no solo al acceso a la información, sino también al funcionamiento real del Estado de Derecho en la Unión. En tanto la fiscalización ciudadana del poder legislativo quede restringida a lo que el propio Parlamento decida voluntariamente publicar, el ideal de transparencia quedará desnaturalizado, reducido a una narrativa simbólica sin eficacia jurídica plena.

# INSTRUCCIONES PARA AUTORES

## Políticas de sección

### Clásicos de la democracia

La sección «Clásicos de la democracia» reunirá textos de reconocidos autores sobre la democracia, que sean tanto nacionales como internacionales.

### Artículos

En esta sección se publicarán trabajos originales de investigación.

Tendrán una longitud máxima de 60.000 caracteres (aprox. 30 páginas) incluyendo notas a pie, tablas e ilustraciones y se adaptarán a los criterios de forma que se recogen en el apartado «Envío de originales».

Están sometidos a evaluación por revisores externos de acuerdo con el procedimiento siguiente.

### Proceso de evaluación por pares

La *Revista de las Cortes Generales* somete a evaluación todos los originales que le son remitidos para la publicación, utilizando un sistema de doble ciego donde los artículos son evaluados por, al menos, dos revisores.

Fases del proceso de evaluación de un artículo:

Fase 1: Envío del original «ciego», sin los datos personales, acompañado de un formulario de revisión, que abarca cuestiones sobre originalidad, relevancia y rigor metodológico.

Fase 2: Evaluación «ciega» del original por parte de evaluadores, externo e interno, en el ámbito temático que corresponda.

Fase 3: Envío del resultado de las evaluaciones al Consejo de Redacción de la Revista, para que dé su conformidad.

Fase 4: Comunicación del resultado a los autores.

*Aceptación: se acepta el artículo, si el resultado de la evaluación es positivo.*

*No aceptación: se rechaza el artículo, si el resultado de la evaluación es negativo.*

*Aceptación (con modificaciones): según el resultado de la evaluación el autor debe introducir en el artículo modificaciones del contenido antes de que el artículo quede aprobado definitivamente.*

\* Nota sobre aceptación: La aceptación del trabajo no vincula su publicación, sujeta a la decisión última del Consejo de Redacción. Igualmente se establece un cupo máximo (no obligatorio) de 10 artículos por número.

### **Recensiones y semblanzas**

Los trabajos presentados a la sección de «Recensiones y semblanzas» deberán tener una extensión recomendada de 12.000 caracteres –aproximadamente 5 páginas (7, como máximo)– y se adaptarán a los criterios de forma que se recogen en el apartado «Envío de originales».

Se apreciará, especialmente, la aportación de reflexión crítica sobre el objeto del estudio, más allá del mero resumen o síntesis de su contenido, con el fin de ofrecer una visión doctrinal de la cuestión y del punto de vista y consideración del autor al respecto.

Están igualmente sometidos a evaluación por revisores externos.

### **Informes y jurisprudencia parlamentaria comentada**

Esta sección reúne informes parlamentarios y, por primera vez, los comentarios de las resoluciones más recientes del Tribunal Constitucional –y en algún caso de otros tribunales– de contenido constitucional y parlamentario, para facilitar su estudio y comprensión.

Los textos deberán tener una extensión máxima de 30.000 caracteres (aprox. 12 páginas) y se adaptarán a los criterios de forma que se recogen en sus propias normas de publicación.

Asimismo, de forma complementaria a la *Revista*, se editan en papel y en abierto los «Cuadernos de Jurisprudencia Parlamentaria Comentada», que recopilan los mencionados trabajos por año de resolución del correspondiente órgano jurisdiccional.

### **Otras secciones**

De manera excepcional, con motivo de la edición de números especiales, podrán crearse nuevas secciones que alberguen comunicaciones u otros escritos que complementen o introduzcan el conjunto de los artículos publicados en dicho número, con una extensión variable según el caso.

### **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](mailto:revistacortes@congreso.es). No obstante, se recomienda a los autores que se registren 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 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: I., 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*. BIBLIOGRAFÍA.

#### • Citas en el texto

Las citas textuales incluidas en el texto se señalan mediante comillas latinas (a). Si superan tres líneas de longitud, irán en tamaño de fuente 10, estilo normal (redonda), centradas con doble sangría, con otra adicional en la primera línea cuando estas comiencen por mayúscula por ser inicio de párrafo (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) <sup>1</sup> «Y mandamos que antes que las Cortes se acaben se responda a todos los capítulos generales y especiales que por parte del reino 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/s). Ejemplo:

(García-Pelayo, 1981, p. 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, p. 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, pp. 35-37)

Cuando es necesaria la referencia a varios trabajos de un mismo autor, deberá añadirse a, b, c, etc., después del año. Ejemplo:

(Schmitt, 1975<sup>a</sup>, p. 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, p. 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. 1, 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*. Defensor del Pueblo. <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). 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*. 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. <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

## Policies Section

### Classics of Democracy

The section «Classics of Democracy» will bring together texts by well-known authors on democracy, both national and international.

### Articles

Original research papers will be published in this section.

They will have a maximum length of 60,000 characters (approx. 30 pages) including footnotes, charts, and illustrations and will be adapted to the criteria of the section «Submission of original copies».

They are subject to evaluation by external reviewers in accordance with the following procedure.

#### Peer review process

The Journal of the Cortes Generales submits for evaluation all the originals that it is sent for publication, using a double-blind system whereby the articles are evaluated by at least two reviewers.

Stages in the evaluation process of an article:

Stage 1: Sending the “blind” original, without personal data, accompanied by a review form, which covers questions of originality, relevance and methodological rigor.

Stage 2: Blind evaluation of the original copy by the external and internal evaluators, in the corresponding thematic area.

Stage 3: Submission of the result of the evaluation to the *Journal's* Editorial Board for its approval.

Stage 4: Communication of the result to the authors:

*Acceptance: the article is accepted if the result of the evaluation is positive.*

*Non-acceptance: the article is rejected if the result of the evaluation is negative.*

*Acceptance (with modifications): according to the result of the evaluation, the author must introduce modifications to the content of the article before the article is definitively approved.*

\* Note on acceptance: Acceptance of a work does not bind its publication, which is subject to the final decision of the Editorial Board. A maximum (non-mandatory) quota of 10 articles per issue is also established

### Reviews and brief biographies

Papers submitted to the «Reviews and brief biographies» section should be no longer than 12,000 characters –approximately 5 pages (7, at most)– and must meet the criteria laid down in the «Submission of Original copies» section.

The contribution of critical reflection on the subject of the study will be particularly appreciated, beyond the mere summary or synthesis of its content, with the aim of offering a doctrinal vision of the issue and the author's point of view and consideration in that regard.

They are also subject to evaluation by external reviewers.

### **Reports and Case-law commentaries**

This section brings together parliamentary reports and, for the first time, commentaries to the most recent judgements of the Constitutional Court –and in some cases of other courts– with constitutional and parliamentary content, in order to facilitate their study and understanding.

The works must have a maximum length of 30,000 characters (approx. 12 pages) and will be adapted to the formal criteria that are included in their [Author Guidelines](#).

Likewise, as a complement to the Journal, the «[Cuadernos de Jurisprudencia Parlamentaria Comentada](#)», which compile the aforementioned works by year of decision of the corresponding jurisdictional body, are published in paper and in open format.

### **Other sections**

Exceptionally, on the occasion of the publication of special issues, new sections may be created that have communications or other writings that complementing or introducing the set of articles published in this issue, with a variable length depending on the case.

### **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](mailto: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, English or both of them, 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 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: *I., 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.* BIBLIOGRAPHY.

#### • Literal Quotes

The literal quotations included in the text are indicated by quotation marks (a). If they are more than three lines long, they shall be written in font size 10, normal style (round), justified with double indentation, with an additional one in the first line when these begin with a capital letter because it is the beginning of the paragraph (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 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)<sup>1</sup> «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, p. 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, p. 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, pp. 35-37)

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, 1975<sup>a</sup>, p. 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, p. 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*. Defensor del Pueblo. <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). 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. and VERMEREN, P. (2015). *Les Amériques, des constitutions aux démocraties: Philosophie du droit des Amériques*. 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. <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. 119 REVISTA DE LAS CORTES GENERALES**

Han colaborado en el presente número de la *Revista de las Cortes Generales*:

### **Clásicos de la democracia**

SCHUMAN, Robert

LÓPEZ GARRIDO, Diego (Cortes Generales)

### **Artículos**

BAR CENDÓN, Antonio (Universidad de Valencia)

J. PORRAS NADALES, Antonio J. (Universidad de Sevilla)

SÁENZ ROYO, Eva (Universidad de Zaragoza)

RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, Myriam (Universidad de Sevilla)

PORRAS RAMÍREZ, José María (Universidad de Granada)

MENÉNDEZ HIRAOKA, Martín (Universidad Nacional de Educación a Distancia)

### **Recensiones y semblanzas**

RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa (Cortes Generales)

MARTÍNEZ QUIÑONES, Alejo (Universitat de València)

OCHOA MONZÓ, Josep (Universidad de Alicante)

### **Jurisprudencia parlamentaria española comentada**

ABELLÁN MATESANZ, Isabel María (Cortes Generales)

RUIZ BURSÓN, Francisco Javier (Parlamento de Andalucía)

MARAÑÓN GÓMEZ, Raquel (Cortes Generales)

### **Jurisprudencia europea comentada**

MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, Mónica (Cortes Generales)

FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda (Universidad de Alcalá)

DIONIS BAEZA, Javier (Instituto de Derecho Parlamentario)

DE ALBA BASTARRECHEA, Esther (Asamblea de Madrid)





# EN ESTE NÚMERO COLABORAN

## I. CLÁSICOS DE LA DEMOCRACIA

ROBERT SCHUMAN. *Declaración Schuman, pronunciada el 9 de mayo de 1950 en París (Francia).* (Se acompaña comentario «La Declaración Schuman de 1950 y el alma de la Unión Europea» de Diego López Garrido)

## II. ARTÍCULOS

ANTONIO BAR CENDÓN. *La política de defensa de la UE ante la guerra: de la inexistencia a la inconsistencia*

ANTONIO J. PORRAS NADALES. *El Parlamento y la agenda del Estado*

EVA SÁENZ ROYO. *La formación de la opinión pública libre y las grandes plataformas digitales*

MIRYAM RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO. *La construcción de garantías electorales comunes por la Unión Europea*

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ. *La gestión integral de la migración y las fronteras como prioridad estratégica de la Unión Europea: o cuando una solidaridad «a la carta» se pone al servicio de la seguridad*

MARTÍN MENÉNDEZ HIRAOKA. *The five roles of the Cortes Generales in EU affairs*

## III. RECENSIONES Y SEMBLANZAS

MARÍA ROSA RIPOLLÉS SERRANO. *OLLERO TASSARA, A. (2024). Entre el Derecho y la vida pública. Madrid: Aranzadi. Colección Raíces del Derecho*

ALEJO MARTÍNEZ QUIÑONES. *GARRIDO MAYOL, V. (Dir.). (2024). El control en las Cortes y el control de la actividad de las Cortes. Valencia: Tirant lo Blanch*

JOSEP OCHOA MONZÓ. *GARCÍA ORTIZ, A. (2025). Constitución ecológica: La protección de la naturaleza desde el constitucionalismo. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, Thomson Reuters*

## IV. JURISPRUDENCIA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA COMENTADA

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATE SANZ. *Sobre las facultades de los diputados no adscritos. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 14/2025 y 15/2025, de 27 de enero. Recursos de amparo núms. 230-2022 y 2970-2022. (BOE núm. 51, de 28 de febrero de 2025)*

FRANCISCO JAVIER RUIZ BURSÓN. *Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña por la que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña». Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2024, de 20 de noviembre de 2024. Impugnación de disposiciones autonómicas núm. 2159-2024 (BOE núm. 311, de 26 de diciembre de 2024)*

RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ. *Sobre el cambio de paradigma en la visión antropocéntrica de la protección del medio ambiente. Nueva perspectiva ecocéntrica. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2024, de 20 de noviembre, en relación con la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Recurso de inconstitucionalidad núm. 8583-2022. (BOE núm. 311, de 26 de diciembre de 2024)*

## V. JURISPRUDENCIA EUROPEA COMENTADA

MÓNICA MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ. *El fin de la nacionalidad dorada. Análisis de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre el programa de ciudadanía para inversores de Malta. Asunto C-181/23 de 29 de abril de 2025*

YOLANDA FERNÁNDEZ VIVAS. *La obligación de ejecutar sentencias del Tribunal Constitucional no socava las funciones de la Mesa, la autonomía parlamentaria ni los derechos de los parlamentarios: a propósito de la declaración de inadmisibilidad del TEDH Costa i Rosselló y otros contra España, de 27 de febrero de 2025*

JAVIER DIONIS BAEZA. *Incumplimiento de los deberes conyugales que determina la declaración de divorcio con culpa atribuida exclusivamente a la demandante: violación del derecho al respeto a la vida privada. Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos H. W. contra Francia, de 23 de enero de 2025*

ESTHER DE ALBA BASTARRECHEA. *El velo de la privacidad: cómo la protección de datos limita el derecho de acceso a la información en el Parlamento Europeo. Comentario a la Sentencia sobre el asunto T-375/22 del Tribunal General de la Unión Europea*

