



REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

Incluye Discurso de Leopoldo Calvo-Sotelo, candidato a Presidente del Gobierno, ante el Pleno del Congreso de los Diputados el 18 de febrero de 1981. (Se acompaña comentario «Leopoldo Calvo-Sotelo, un contrato por dos años» de Pablo Pérez López y José-Vidal Pelaz López)

nº 120

Segundo semestre 2025

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

120

Segundo 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

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/2025/120>

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 Vía
Cámara Nacional Electoral de la República Argentina

Francesc de Carreras Serra
Universidad Autónoma de Barcelona

Jorge de Esteban Alonso
Universidad Complutense de Madrid

Carmen de Grado Sanz
Registro Mercantil de Madrid

Antonio del Moral García
Tribunal Supremo

Irene Delgado Sotillos
UNED

Alfonso D'Oliveira 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
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 Perik
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 <i>Cortes Generales</i>	Roberto Romboli <i>Università di Pisa</i>
Humberto Nogueira Alcalá <i>Universidad de Talca</i>	Fernando Sainz Moreno <i>Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid</i>
Benigno Pendás García <i>Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas / Cortes Generales / Universidad CEU San Pablo</i>	Ángel José Sánchez Navarro <i>Universidad Complutense de Madrid</i>
Juan José Pérez Dobón <i>Cortes Generales</i>	Juan Alfonso Santamaría Pastor <i>Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid</i>
Elisa Pérez Vera <i>Consejo de Estado / UNED</i>	Mercedes Senén Hernández <i>Cortes Generales</i>
Manuel Pulido Quecedo <i>Parlamento de Navarra / Universidad de Navarra</i>	José Manuel Serrano Alberca <i>Cortes Generales</i>
Artemi Vicente Rallo Lombarte <i>Universidad Jaume I</i>	Juan José Solozabal Echevarría <i>Universidad Autónoma de Madrid</i>
Emilio Andrés Recoder de Casso <i>Cortes Generales</i>	Antonio Torres del Moral <i>UNED</i>
Fernando Rey Martínez <i>Universidad de Valladolid</i>	José Andrés Torres Mora <i>Universidad Complutense de Madrid</i>
María Rosa Ripollés Serrano <i>Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid</i>	Diego Valadés Ríos <i>Universidad Nacional Autónoma de México</i>
Miquel Roca i Junyent <i>Ponente constitucional</i>	Fernando Vallespín Oña <i>Universidad Autónoma de Madrid</i>
	Carlos José Vidal Prado <i>UNED</i>

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*), Luis Molina Moreno (*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)

ÍNDICE

I. CLÁSICOS DE LA DEMOCRACIA

- Discurso de Leopoldo Calvo-Sotelo, candidato a Presidente del Gobierno, ante el pleno del Congreso de los Diputados el 18 de febrero de 1981. (Se acompaña comentario «Leopoldo Calvo-Sotelo, un contrato por dos años» de Pablo Pérez López y José-Vidal Pelaz López)* 19
- LEOPOLDO CALVO-SOTELO

II. ARTÍCULOS

- Libertad de información veraz y manipulación algorítmica* 85
- JOSÉ MANUEL VERA SANTOS
- La UE y sus valores comunes frente a sus amenazas: Estado de Derecho, democracia, derechos (inmunodeficiencias e inmunoterapias) en actos legislativos y resoluciones del parlamento* 131
- JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR
- La renovación de cargos públicos de designación parlamentaria. Una mirada a los bloqueos institucionales partiendo de la situación valenciana* 169
- JUAN MARÍA MARTÍNEZ OTERO
- Derecho parlamentario y uso de las lenguas cooficiales en el Congreso de los Diputados: necesidad, alcance e impacto presupuestario* 201
- MANUEL ÁLVAREZ TORRES
- Veinticinco años después de la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE: recuerdos y enseñanzas* 243
- ÍÑIGO MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO

<i>Las convenciones internacionales y la protección del patrimonio cultural en España a los 40 años de la adopción de la Ley de Patrimonio Histórico Español: influencia y tareas pendientes</i>	267
FÉLIX VACAS FERNÁNDEZ	
<i>Seis pioneras parlamentarias españolas</i>	299
ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ	
<i>Arturo Mérida, arquitecto del Congreso de los Diputados: obras, proyectos y atribuciones</i>	339
VIRGINIA RAMÍREZ MARTÍN	
III. RECENSIONES Y SEMBLANZAS	
<i>ALAS TOLIVAR, L. (COORD.) (2025). En torno a Riego en el II centenario de su muerte. Oviedo: Real Instituto de Estudios Asturianos</i>	377
SALVADOR MARTÍN VALDIVIA	
<i>CABANILLAS SANZ, M. (2025). La inhabilitación del Rey en la monarquía parlamentaria. Barcelona: Atelier</i>	387
REMEDIÓ SÁNCHEZ FERRIZ	
<i>VILA, F. (2025). Manuel García-Pelayo, jurista de Estado. Una teoría de las formas políticas. Granada: Editorial Comares</i>	399
ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ	
<i>ARAGÓN REYES, M. (COORD.) (2025). Los ángulos muertos del Estado de Derecho. Madrid: Editorial Lefebvre-CEU San Pablo</i>	405
RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ	
<i>TUDELA ARANDA, J. (2025). En defensa del Estado de Derecho. Madrid: Marcial Pons</i>	415
PEDRO JOSÉ PEÑA JIMÉNEZ	

IV. NOTAS E INFORMES

- Informe jurídico sobre la Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, según el texto remitido por el Congreso de los Diputados al Senado el día 15 de abril de 2025* 429
- EUGENIO DE SANTOS CANALEJO

V. JURISPRUDENCIA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA COMENTADA

- Una rosa es una rosa. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 63/2025, de 12 de marzo, que acuerda la inconstitucionalidad de la reforma del artículo 133 del Reglamento del Senado. Recurso de inconstitucionalidad núm. 7998-2023. (BOE núm. 88, de 11 de abril de 2025)* 459
- MANUEL ALBA NAVARRO

- La convalidación de un decreto-ley por la Diputación Permanente de una Asamblea en tiempo de pandemia. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/2025, de 11 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad núm. 3887-2020. (BOE núm. 69, de 21 de marzo de 2025)* 473
- ALFONSO CUENCA MIRANDA

VI. JURISPRUDENCIA EUROPEA COMENTADA

- La extensión de la inviolabilidad parlamentaria y su impacto en los derechos individuales. Comentario a la Sentencia Green c. Reino Unido del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 8 de abril de 2025* 487
- ROBERTO GONZÁLEZ ALÁEZ

- No hay mal que cien años dure. Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de*

11 de febrero de 2025 en el caso de Novaya Gazeta y otros c. Rusia 503

SAMUELE GHERARDI

El derecho de los ciudadanos de la Unión a presentarse a las elecciones municipales y europeas en las mismas condiciones que los nacionales del Estado de acogida incluye el derecho a afiliarse a un partido político. Comentario a las Sentencias sobre los asuntos C-808/21 y C-814/21 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 527

DANIEL SIMANCAS SÁNCHEZ

Instrucciones para autores (español) 547

Instrucciones para autores (inglés) 555

Listado de colaboradores 563

INDEX

I. CLASSICS OF DEMOCRACY

- Speech given by Leopoldo Calvo-Sotelo, candidate for Prime Minister, before the plenary sitting of the Congress of Deputies on 18th February 1981. (Accompanied by commentary “Leopoldo Calvo-Sotelo, a two-year contract” by Pablo Pérez López y José-Vidal Pelaz, López)* 19

LEOPOLDO CALVO-SOTELO

II. ARTICLES

- Freedom of truthful information and algorithmic manipulation* 85

JOSÉ MANUEL VERA SANTOS

- The EU and its common values in the face of its threats: Rule of Law, Democracy, Rights (immunodeficiencies and immunotherapies) in legislative acts and resolutions of the European Parliament* 131

JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR

- The renewal of parliamentary appointments. An analysis of institutional deadlocks based on the situation in Valencia* 169

JUAN MARÍA MARTÍNEZ OTERO

- Parliamentary law and the use of co-official languages in the Congress: necessity, scope and budgetary impact* 201

MANUEL ÁLVAREZ TORRES

- The Charter of Fundamental Rights of the European Union on the twenty-fifth anniversary of its elaboration: recollections and learnings* 243

ÍÑIGO MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO

<i>The international conventions and the protection of cultural heritage in Spain 40 years after the adoption of the Spanish Historic Heritage Law: influences and pending tasks</i>	267
FÉLIX VACAS FERNÁNDEZ	
<i>Six pioneering Spanish parliamentary women</i>	299
ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ	
<i>Arturo Mérida, architect of the Congress of Deputies: works, projects and attributions</i>	339
VIRGINIA RAMÍREZ MARTÍN	
III. REVIEWS AND BRIEF BIOGRAPHIES	
<i>ALAS TOLIVAR, L. (COORD.) (2025). En torno a Riego en el II centenario de su muerte. Oviedo: Real Instituto de Estudios Asturianos</i>	377
SALVADOR MARTÍN VALDIVIA	
<i>CABANILLAS SANZ, M. (2025). La inhabilitación del Rey en la monarquía parlamentaria. Barcelona: Atelier</i>	387
REMEDIÓ SÁNCHEZ FERRIZ	
<i>VILA, F. (2025). Manuel García-Pelayo, jurista de Estado. Una teoría de las formas políticas. Granada: Editorial Comares</i>	399
ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ	
<i>ARAGÓN REYES, M. (COORD.) (2025). Los ángulos muertos del Estado de Derecho. Madrid: Editorial Lefebvre-CEU San Pablo</i>	405
RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ	
<i>TUDELA ARANDA, J. (2025). En defensa del Estado de Derecho. Madrid: Marcial Pons</i>	415
PEDRO JOSÉ PEÑA JIMÉNEZ	

IV. NOTES AND REPORTS

- Legal report on the proposed Organic Law amending Organic Law 1/2002, of March 22, regulating the Right of Association, according to the text submitted by the Congress of Deputies to the Senate on April 15, 2025* 429
EUGENIO DE SANTOS CANALEJO

V. SPANISH PARLIAMENTARY CASE LAW WITH COMMENTARIES

- A rose is a rose. Commentary on Constitutional Court Judgment num. 63/2025, of March 12, declaring the unconstitutionality of the reform of Article 133 of the Standing Orders of the Senate. Concerning the action of unconstitutionality num. 7998-2023. (BOE num. 88, of April 11, 2025)* 459
MANUEL ALBA NAVARRO

- The validation of a decree-law by the Permanent Deputy of an Assembly during a pandemic. Commentary on Constitutional Court Judgment num. 40/2025, of February 11. Concerning the action of unconstitutionality num. 3887-2020. (BOE num. 69, of March 21, 2025)* 473
ALFONSO CUENCA MIRANDA

VI. EUROPEAN CASE LAW WITH COMMENTARIES

- The extent of parliamentary immunity and its impact on individual rights. Commentary to Judgment of the European Court of Human Rights in Green v. the United Kingdom, of 8 April 2025* 487
ROBERTO GONZÁLEZ ALÁEZ

- No evil lasts for a hundred years. Commentary on the Judgment of the European Court of Human Rights of 11 February 2025 in the case of Novaya Gazeta and others v. Russia* 503
SAMUELE GHERARDI

<i>The right of Union citizens to stand for municipal and European elections on the same terms as nationals of the State of residence includes the right to join a political party. Commentary on the Judgments in Cases C-808/21 and C-814/21 of the Court of Justice of the European Union</i>	527
DANIEL SIMANCAS SÁNCHEZ	
Author guidelines (Spanish)	547
Author guidelines (English)	555
List of collaborators	563

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

DISCURSO DE LEOPOLDO CALVO-SOTELO,
CANDIDATO A PRESIDENTE DEL GOBIERNO, ANTE
EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
EL 18 DE FEBRERO DE 1981. (SE ACOMPAÑA
COMENTARIO «LEOPOLDO CALVO-SOTELO, UN
CONTRATO POR DOS AÑOS» DE PABLO PÉREZ
LÓPEZ Y JOSÉ-VIDAL PELAZ LÓPEZ)

SPEECH GIVEN BY LEOPOLDO CALVO-SOTELO, CANDIDATE FOR
PRIME MINISTER, BEFORE THE PLENARY SITTING OF THE CON-
GRESS OF DEPUTIES ON 18TH FEBRUARY 1981. (ACCOMPANIED BY
COMMENTARY “LEOPOLDO CALVO-SOTELO, A TWO-YEAR CON-
TRACT” BY PABLO PÉREZ LÓPEZ Y JOSÉ-VIDAL PELAZ LÓPEZ)

Leopoldo CALVO-SOTELO
Presidente del Gobierno (1981-1982)

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. SESIÓN PLENARIA
NÚM. 143 CELEBRADA EL MIÉRCOLES, 18 DE FEBRERO DE 1981

El señor CALVO-SOTELO BUSTELO: Señor Presidente, señoras y señores diputados, comparezco ante sus señorías para solicitar la confianza de la Cámara como candidato a la Presidencia del Gobierno propuesto por su Majestad el Rey, de acuerdo con el artículo 99 de la Constitución.

El proceso de que es parte central esta sesión de investidura se abrió con la dimisión del Presidente Suárez. He estado a sus órdenes, como Ministro, durante cuatro años, y he tenido el privilegio de seguir de cerca la transición política de la que él ha sido principal artífice. Quiero dejar en el umbral mismo de este discurso mi homenaje a la extraordinaria obra de Adolfo Suárez y mi afecto y mi admiración por su persona. (*Aplausos.*)

Con su retirada termina la transición. Con su retirada termina una etapa singularísima de la historia española. Precisamente porque yo no he sido el protagonista de esa transición que ahora termina, creo que puedo inaugurar una etapa nueva, en la que actuén desde

el primer momento los mecanismos constitucionales limpios de toda emoción fundacional.

Un cambio en la Presidencia del Gobierno es un hecho normal en los regímenes parlamentarios. Este cambio llega exactamente cuando atravesamos el ecuador de la legislatura. No hay, tras el hecho de la sustitución, una nueva aritmética parlamentaria, que responde hoy, como ayer, al veredicto de las urnas de 1979. La sustitución se produce, por lo tanto, en la continuidad política, y en la continuidad política he de gobernar yo, si obtengo la investidura. Pero quiero decir inmediatamente, señoras y señores diputados, que sé cómo esta Cámara –y en ella, en primer lugar, los representantes del partido del Gobierno– pide un rumbo nuevo para la nave del Estado. Yo soy sensible a este hecho político y anuncio desde ahora que, si obtengo la confianza del Congreso de los Diputados, dirigiré mi Gobierno en la continuidad, pero, desde luego, sin la inercia de la continuación.

Nuestra gran herencia es contar hoy con un régimen democrático que las distintas fuerzas políticas aquí representadas han ido creando con un sentido de su responsabilidad histórica, para ordenar nuestra convivencia presente y futura. Porque hay que decir que es mucho lo que hemos hecho durante la transición, y lo hemos hecho ejemplarmente, como han reconocido y admirado nuestros amigos extranjeros, más objetivos que nosotros, a veces, en el diagnóstico. España en estos cinco años ha redescubierto la libertad, y la libertad nos ha revelado una España viva, renovadora, cambiante, a la vez adolescente y reflexiva, muy lejos ya del dramatismo que ha señalado sus crisis durante ciento cincuenta años. Es lícito que hagamos este balance con satisfacción y con esperanza y que deduzcamos de él una conclusión clara: la transición ha terminado, la democracia está hecha, aunque todavía quede mucho Estado por hacer; no hay fragilidad en el sistema; hay el gobierno, día a día, de una sociedad compleja en una circunstancia adversa y cambiante. Y hay unos mecanismos constitucionales que han mostrado, que muestran hoy mismo su eficacia.

Por todo esto hablo de continuidad, y por eso el Gobierno que pretendo formar será también un Gobierno de Unión de Centro Democrático. En 1983, sin anticipaciones que no favorecerían el

arraigo de la democracia en España, la voz soberana del pueblo convocado a elecciones generales podrá sugerir otras fórmulas; hoy, voy a proponer a SS. SS. la formación de un Gobierno integrado por hombres de mi partido.

Pero este Gobierno, y en primer lugar su Presidente, si obtiene la investidura, no puede olvidar que el desencanto, el pesimismo, la inseguridad y la desesperanza son rasgos dominantes en el ánimo de los españoles. Piensan muchos que sobre España parecen haber caído al mismo tiempo demasiados problemas y piensan que es necesario un cambio en la manera de gobernar. Y a ese cambio estará dispuesto el Gobierno que yo forme si obtengo la investidura de la Cámara.

Porque el riesgo mayor de nuestra situación sería que atribuyéramos los males que nos afligen a una estructura política determinada. Sería que nos desencantáramos de la democracia o de la libertad. A evitar ese riesgo debe estar atenta siempre esta Cámara, y especialmente hoy, cuando comienza un debate de investidura. Yo quisiera ser capaz de llevar al ánimo de quienes sigan este debate fuera del hemiciclo la certidumbre de que aquí nos estamos ocupando de sus problemas reales: de la angustia de aquellos que no encuentran empleo, de la inseguridad de los que temen perderlo, de la desazón de las familias que han visto implacablemente reducidos sus pequeños ahorros por la inflación, de quienes luchan en la adversidad para mantener vivas sus empresas, de quienes temen por su seguridad personal o la de los suyos; de quienes, en definitiva, no se atreven a mirar el futuro. Quisiera llevar al ánimo de todos ellos que éstas son también mis preocupaciones, que ésta es la razón por la que estoy aquí, mucho antes que por una ambición de poder o por un afán partidista. Y quisiera llevar al ánimo de todos ellos que a dar las soluciones posibles a estos problemas reales dedicará el Gobierno que yo forme la mitad restante de la legislatura.

El artículo 99 de nuestra Constitución pide al candidato la exposición del programa político del Gobierno que pretende formar. No creo que este programa deba consistir en la mera recopilación del conjunto de medidas concretas que aplicarán después los distintos Ministerios. Pienso, por el contrario, que un programa político debe tener, sobre todo, la ambición de definir, con perfiles nítidos, las preferencias a que se dirige una acción de gobierno.

Se ha dicho muchas veces que gobernar es elegir. No esperen de mí SS. SS. un inventario exhaustivo de medidas en todos los campos a que alcanza diariamente la tarea de gobernar. Trataré más bien de elegir un conjunto de problemas preferentes hacia los que desearía llevar este debate de investidura, porque a todos nos importa acertar en ellos, en su solución, y porque creo que para acertar debo estar abierto a los juicios y las opiniones de todos los señores diputados, por diferentes que sean, y lo serán en muchos casos, de los míos.

A lo largo del debate podré precisar o desarrollar aquellos aspectos que el marco y el carácter de esta intervención hayan marginado inevitablemente. Pienso, sin embargo, que encontrarán SS. SS. en mis palabras de hoy una definición suficiente de lo que a mi juicio es la línea de gobierno que hoy reclaman los problemas principales de la sociedad española.

Me propongo así tratar, sucesivamente, la política económica, la política exterior, la política autonómica y la seguridad ciudadana. En primer lugar, la política económica.

Esta Cámara ha debatido, a lo largo de los últimos meses, y en repetidas ocasiones, la situación económica del país. No creo que deba extenderme en un análisis cuyos rasgos son conocidos y sobre cuyo diagnóstico existen amplias coincidencias. La repetición de este análisis ha desgastado los argumentos y las palabras y, sin embargo, me parece vital devolver a las palabras su significado, comprender la gravedad real de nuestra situación económica y aceptar la profundidad de los problemas y sus conexiones recíprocas.

Es un hecho que España cuenta con una base energética natural muy pobre; es un hecho que depende de las importaciones de energía; es un hecho que resulta muy vulnerable al encarecimiento del petróleo. Prueba clara de ello es que las elevaciones registradas en estos dos últimos años en el precio de los crudos han empobrecido a nuestra economía frente al resto del mundo en más de un 15 por ciento. Este es un hecho objetivo anterior a cualquier doctrina económica o política, un dato que deben conocer todos los ciudadanos para acomodar a él sus conductas.

El segundo rasgo objetivo que define la situación española actual y que la diferencia relativamente de la de otros países es la mayor dimensión que tiene entre nosotros la crisis industrial. Y esto

es así porque España se incorporó tardíamente al proceso de industrialización y no llegó antes de la crisis a consolidar las industrias establecidas. Y esto es así porque la intensidad de consumo de energía por unidad de producto es mayor en España que en otros países que compiten con nosotros. Y esto es así porque el crecimiento relativo de los costes del trabajo fue entre nosotros mayor. Y esto es así, en fin, porque los sectores de la industria, dañados irreversiblemente por la crisis, tienen un peso mayor en nuestra economía que en otras economías europeas. Estas realidades indiscutibles obligan a un costoso y difícil programa de reconversión industrial que reclama para su ejecución una convicción colectiva para que todos acepten, para que todos aceptemos los importantes esfuerzos que hay que hacer.

Es, en tercer lugar, un hecho claro que España no contaba, al llegar la democracia, con instituciones económicas eficaces para administrar adecuadamente sus recursos escasos. Ni la Hacienda pública disponía de un sistema fiscal idóneo, ni los Presupuestos del Estado recogían todos los gastos públicos, ni el sistema financiero respondía a unos criterios de modernidad, ni el cuadro de relaciones laborales era comparable al europeo. En todos estos campos han tenido que realizarse reformas que no han concluido todavía y que es necesario culminar.

Hay que poner a los ciudadanos y a los grupos sociales ante esta realidad por amarga y dura que nos parezca, y ese es el incómodo papel que hará suyo el Gobierno. Vamos a huir de las grandes promesas a cambio de los sacrificios pequeños. Debe crearse en el país una conciencia clara de la dificultad de nuestros problemas económicos y de la responsabilidad solidaria como única vía para encontrarles una respuesta.

Esta llamada a conductas y a comportamientos responsables viene a reforzarse por los datos últimos de que disponemos hoy. En efecto, desde hace cinco meses, la situación económica internacional ha visto oscurecidas sus perspectivas. Nuestros vecinos prevén ya una caída en las expectativas de crecimiento que se habían fijado para este año; hemos sufrido una nueva elevación en los precios del petróleo y arrastramos, en el interior, una situación climatológica que puede afectar seriamente a nuestra producción agraria y a nuestro balance energético.

Frente a este cuadro de acontecimientos adversos es más necesario que nunca saber elegir los problemas, ordenar sus posibles soluciones y fijar con claridad las actuaciones necesarias. La situación de la economía es demasiado seria para permitir la evasión y pide que adoptemos ante ella posiciones comprometidas.

Seis son los temas que, desde ahora, fijarán la atención de mi Gobierno, si obtengo la investidura:

Uno, el problema energético.

Dos, la articulación de decisiones eficaces para crear puestos de trabajo duraderos.

Tres, la vigilancia de la inflación.

Cuatro, un programa resuelto de reconversión industrial y nueva política industrial.

Cinco, la liberalización de la actividad económica interior, el mantenimiento de la libertad de los intercambios con el exterior y el fomento de las exportaciones.

Seis, la delicada situación presente de la agricultura y de la pesca.

Permítanme SS. SS. comprometer brevemente mis opiniones sobre estas cuestiones.

Los datos que configuran el problema energético español manifiestan con tal elocuencia su gravedad que no puede extrañar a nadie la prioridad que el Gobierno quiere concederles. Es claro que mejorar la oferta de energía constituye una tarea en la que no caben dilaciones, porque su desatención o su simple retraso se pagarían muy caros en un futuro inmediato. Esta atención preferente a los problemas energéticos se traduce en tres decisiones principales.

Primera, pagar los precios reales que corresponden a la escasez de la energía, rechazando las primas al consumo.

Segunda, ajustar la oferta energética del país a los recursos de que disponemos. El Gobierno va a apoyar sin vacilaciones los programas de inversión en energía y la ejecución puntual del Plan Energético Nacional actualizado, lo mismo en sus aspectos convencionales que en sus aspectos nucleares. La opción nuclear es la única posible en el plazo de una generación para garantizar la independencia política y el

desarrollo económico de España. De la ejecución del Plan Energético Nacional el Gobierno mantendrá puntualmente informada a la opinión pública y, naturalmente, a la Cámara.

Tercera de las tres decisiones que anunciaba: contar con los medios precisos para que la acción estatal en el sector de los hidrocarburos asegure una política de abastecimientos y se aprovechen de una manera más racional de todas las posibilidades que hoy están dispersamente en las manos del Estado. Con este fin, el nuevo Gobierno propondrá a esta Cámara las medidas necesarias para la constitución de un Instituto Nacional de Hidrocarburos que agrupe todos los bienes y las participaciones del Estado en este sector y que se configure como un brazo de acción eficaz de un aspecto tan trascendente de la política energética.

Reconocido el paro como el principal problema social y económico del país, quiero afirmar rotundamente que el Gobierno que me propongo constituir dedicará todo el tiempo y toda la energía de que disponga a crear los empleos que demanda nuestra sociedad. Esta voluntad firme tratará de servirse de fórmulas responsables, porque la creación de empleos no admite soluciones simplistas ni recetas rápidas. No habrá en España remedio eficaz y duradero para el problema del empleo en tanto no crezca más nuestra economía y mientras no se lleven a cabo las modificaciones y las transformaciones estructurales pendientes.

Sería, sin embargo, parcial, y por ello poco eficaz, una estrategia que fundamentara el crecimiento económico solamente en la inversión pública y en el apoyo selectivo a determinados sectores inversores. Es urgente proseguir el camino hacia la creación de las condiciones que hagan posible un crecimiento sostenido de la inversión privada y la consiguiente creación de puestos de trabajo. En este sentido, creo que, con independencia de la crisis económica internacional e interna, el persistente incremento del desempleo en España tiene causas específicamente españolas ligadas a las peculiaridades de nuestro sistema de contratación laboral y de nuestro sistema de financiación de la Seguridad Social.

Corregir en lo posible estas peculiaridades, aproximar a nuestro marco laboral y la financiación de nuestra Seguridad Social a los modelos europeos no es tarea fácil. Mi Gobierno concluirá el

desarrollo del Estatuto de los Trabajadores, configurando así un marco más flexible y eficaz y, en materia de Seguridad Social, proseguirá el camino hacia la ordenación de un mejor sistema de financiación, cada vez más asentando en los Presupuestos del Estado y con una nueva regulación de las cotizaciones que, por el aumento progresivo de las bases máximas, permita ir reduciendo los tipos de cotización. Con ello se trata de que la nómina de las empresas no sea una base para girar sobre ella los gravámenes del Estado.

Reducir los costes de la Seguridad Social es una condición necesaria para aumentar el empleo, pero incumpliría mi deber si no señalase con claridad, inmediatamente, que, siendo una condición necesaria, no es una condición suficiente y que la situación de la economía exige durante algún tiempo, además, una moderación en el crecimiento de los salarios. Sin un ajuste de los salarios no hay solución posible al problema del paro en nuestro país. Al insistir, una vez más, en este punto lo hago desde la perspectiva de un Gobierno que no desea y que no va a interferir, en modo alguno, en la negociación colectiva, pero que, al mismo tiempo, tampoco quiere ni puede limitarse a una posición de espectador indiferente. Para facilitar el empleo habrá que apoyarse, además, en otras acciones y, entre ellas, la formación profesional y el establecimiento de fórmulas flexibles que animen la demanda de trabajadores por parte de las empresas.

Resulta claro que la creación de empleos pide de la sociedad española un esfuerzo colectivo y una cooperación de todos los agentes de la economía. Apoyándome en esa realidad estimo necesario abrir un diálogo con las fuerzas sociales y económicas para la configuración conjunta de un programa concreto, realizable y ambicioso de acciones contra el paro.

No es mi propósito inventariar y desarrollar ahora las cuestiones que deberán ser tratadas en ese diálogo que propongo, que sugiero y al que me declaro desde ahora dispuesto. Considero, sin embargo, que pudieran incluirse, entre otras, las siguientes:

Medidas de Formación Profesional y de apoyo al empleo juvenil. Medidas para favorecer la movilidad intersectorial, interprofesionalidad y geográfica de la mano de obra. Reducción de la edad de jubilación, con financiación de su costo a cargo del Estado y de las empresas. Establecimiento de una ayuda especial al parado con cargas

familiares, después de agotados los plazos del subsidio. Fomento de programas de empleo en el marco de la programación regional. Convenios con sectores y empresas para la creación de empleo a partir de nuevas modalidades de contratación. Bases en las que debe asentarse el Consejo previsto en el artículo 131 de la Constitución.

Afirmar que el empleo es el primer objetivo de la política económica no supone, en absoluto, olvidar otros dos aspectos importantes de la economía: el equilibrio interno de los precios y el equilibrio exterior de la balanza de pagos, porque, a falta de estos equilibrios esenciales, la economía no podrá crecer duraderamente ni ofrecer empleos estables.

La sociedad que cree en la inflación la produce, y cuando tantas impaciencias se despiertan ante las medidas monetarias y presupuestarias que disciplinan, o que intentan disciplinar, la inflación, es menester recordar a los impacientes que ningún país mejora su comportamiento frente a la crisis aumentando los precios. Allí donde existen políticas monetarias y presupuestarias holgadas, por no decir expansivas, no hay menor inflación sino mayor crecimiento de los precios y no hay mayor ocupación sino más paro.

Por eso es necesario, aunque sea costoso, continuar con políticas monetarias rigurosas e intensificar el control de los gastos corrientes y del déficit público. El Gobierno no va a ceder en este objetivo esencial y de ningún modo se dejará arrastrar por la presión de los que proclaman que nuestro grave problema de paro podría resolverse a través de un mayor déficit público.

Añado, entre paréntesis, que si el déficit no es la solución, tampoco lo es el aumento de la presión fiscal. La reforma fiscal es ya un hecho positivo de la transición. Ahora hay que contemplarla y aplicarla cada vez con mayor eficacia y rigor. Pero es necesario no ahogar ni los beneficios ni el ahorro si queremos que éstos se traduzcan en inversión y creación de puestos de trabajo. En especial es necesario aumentar la lucha contra el fraude fiscal para erradicar los supuestos más extendidos de defraudación que sabemos que todavía existen.

La ampliación del déficit público hasta cotas que significan, simplemente, una pérdida del sentido de la medida, llevaría en el espacio de pocos meses a una destrucción de empleo, no a su creación. El interés de la nación, el interés de los trabajadores, el interés de los

empresarios, está en contener la inflación y no en estimularla, está en contener el déficit de la balanza de pagos y no en aumentarlo, está en crear empleo y no en destruirlo, está en defender no sólo el salario de hoy, sino el salario de mañana.

El control del déficit público obligará a una seria limitación en los gastos corrientes de la maquinaria administrativa y a una revisión de nuestra política de ayudas a sectores y a empresas deficitarias.

Un primer paso en esta dirección se dará ya en la ejecución de los Presupuestos de 1981. Me propongo, inmediatamente tras la constitución del nuevo Gobierno, instar a los Departamentos ministeriales a que realicen propuestas concretas que permitan reducir los gastos corrientes de este ejercicio en una cifra no inferior a 30.000 millones de pesetas. Los Presupuestos Generales del Estado para 1982 se prepararán con exigencia, moderando los gastos corrientes de modo que permitan generar el ahorro público necesario para proseguir el aumento de la inversión pública sin incrementar el déficit.

Al revisar las preferencias y objetivos de la acción que mi Gobierno se propone llevar a cabo, no puedo dejar de mencionar la reconversión industrial y la política agraria y pesquera.

Quiero subrayar que considero necesario mantener un tratamiento sectorial de la crisis industrial, tratamiento que se aleje de sus actuaciones puntuales y que garantice el principio de igualdad de las empresas ante el mercado.

Para una mejor ejecución de esta política, el Gobierno establecerá, a través de la correspondiente norma, un cauce suficiente para lograr una mayor eficacia en su acción. El actual esquema normativo no basta para hacer frente a la situación crítica en que estamos. Hacen falta nuevos instrumentos legales que permitan flexibilizar las relaciones económicas de las empresas en crisis con la Hacienda pública y con la Seguridad Social, que modifiquen los supuestos de actuación del Fondo de Garantía Salarial y que den a la acción del Estado la transparencia y la cobertura necesarias.

Con la misma claridad debo señalar que en una situación de crisis los recursos son limitados y la acción sectorial tiene, necesariamente, que ser selectiva. Esta Cámara conocerá con precisión los recursos que podemos destinar a la reconversión industrial y la aplicación que de ellos vayamos realizando. Y esta política de

reconversión se debe completar, se completará, con una estrategia industrial que, a la vista de la integración en Europa, permita aumentar la productividad, afiance las posibilidades de creación de nuevas industrias y estimule la utilización de nuevas tecnologías. La pequeña y mediana empresa deben jugar un papel esencial a este respecto.

He dicho al comienzo de esta intervención que no me proponía exponer de manera exhaustiva las medidas de un programa del que deben importar más los perfiles. Quiero hacer, sin embargo, y ya lo he anunciado, una referencia expresa a la agricultura y a la pesca, sectores hoy en dificultad, aunque por razones diferentes.

Mi Gobierno dedicará a la agricultura una atención preferente. La situación alimentaria mundial exige que aportemos recursos crecientes a este sector con el que, además, la sociedad española tiene, en este momento, una deuda de solidaridad.

La política agraria se planteará con una referencia permanente a las Comunidades Europeas. Ninguna medida, ningún paso que se dé en este sector podrá desconocer el marco europeo en el que debe ganar su futuro, un futuro no muy lejano, nuestra agricultura. Las reformas estructurales se dirigirán, en consecuencia, a mejorar las posibilidades de competencia de los sectores que están hoy en desventaja respecto de la Comunidad, y la política de precios y subvenciones se ordenará teniendo en cuenta la estructura de los precios relativos en Europa.

Con la perspectiva de este horizonte general, mi Gobierno actuará, de forma inmediata, en los siguientes campos:

Aplicación de nuevas medidas urgentes para paliar los efectos que está teniendo sobre las producciones agrícolas y ganaderas la actual situación climatológica.

Conclusión del programa legislativo en curso con envío a las Cortes Generales de los proyectos de ley pendientes y mantenimiento del desarrollo de las medidas concretas anunciadas en otras ocasiones en esta Cámara.

Revisión de la política de subvenciones, agilizando los procedimientos para conceder las que sean necesarias y aproximando, en cualquier caso, nuestros mecanismos a los vigentes en la Comunidad Económica Europea.

Apoyo a las explotaciones familiares y a las cooperativas agrarias, así como al sostenimiento en general de la empresa agraria,

como sector indispensable para cubrir la demanda de alimentos de la sociedad española.

El sector pesquero está en una situación crítica derivada esencialmente de las dificultades de pesca en los caladeros tradicionales. Hay que decir con claridad que esta situación no es fácilmente reversible, pero puedo asegurar a SS. SS. que mi Gobierno defenderá palmo a palmo, en los foros internacionales o en las relaciones bilaterales, los derechos que amparan a nuestros pescadores. En otro capítulo de esta intervención me referiré a la importancia de orientar la política exterior española a la defensa de nuestros intereses concretos, pero quiero dejar dicho ahora que uno de los intereses que con mayor legitimidad podemos y debemos defender es precisamente el de nuestro sector pesquero.

Dicho esto, debo también afirmar con claridad que, una vez definido de manera inequívoca el grado de ocupación posible de nuestra flota, el Gobierno procederá, en diálogo con los sectores afectados, con empresarios y con trabajadores, a elaborar y ejecutar los planes de reestructuración necesarios según los caladeros, las especies, los puertos y los tipos de barcos.

No quisiera concluir este examen de la política económica sin referirme, siquiera brevemente, al papel del sector público en la economía. He insistido muchas veces en mi propósito de fortalecer la economía de mercado según los términos del artículo 38 de la Constitución. Quiero señalar, con igual énfasis, la necesidad de un sector público eficaz que anteponga esta eficacia a cualquier presión sobre su crecimiento y que programe su actuación proyectando algunas certidumbres en un mundo tan escaso de ellas. Una mayor libertad económica no es incompatible –y menos aún en tiempo de crisis– con una racionalización y una planificación de la actuación del Estado. Me propongo establecer un plan trienal de las inversiones públicas que debe servir, acompañado del seguimiento adecuado, para que la inversión se ejecute con eficacia y para que cuando, como ahora sucede, la inversión pública juegue un papel coyuntural decisivo, no sólo se invierta más, sino que también se invierta mejor.

Al sector público le corresponde también un papel destacado en la corrección de los desequilibrios regionales. La entrada en vigor de la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas permitirá

al Estado disponer de mejores instrumentos para la programación y ejecución de esta política general. En aplicación de estos instrumentos y en la perspectiva de la adhesión a las Comunidades Europeas, el Gobierno establecerá un sistema de programación regional que cuente con la colaboración de las Comunidades Autónomas y de los entes preautonómicos.

Voy a referirme ahora a la acción exterior que mi Gobierno se propone realizar si obtengo la investidura.

La realidad demográfica, económica y militar de España obliga a poner el acento en la política exterior, más que en lo que comúnmente conocemos como política internacional. Esto quiere decir que, sin olvidar la debida atención a las grandes cuestiones internacionales, pretendemos centrarnos en nuestros problemas, en la defensa de nuestros intereses específicos y en la cooperación activa y la amistad con aquellos países del mundo que comparten los valores e intereses consustanciales a la sociedad española de hoy.

Nuestra política exterior debe atender preferentemente a la garantía de nuestra seguridad nacional y a la salvaguardia de la integridad de nuestro territorio. Por esto, quiero dejar bien clara la estrecha vinculación existente entre política exterior y política de defensa, que son materialmente inseparables. No es posible alcanzar un aceptable grado de disuasión frente a amenazas exteriores sin un fortalecimiento de las instituciones armadas, servido por una adecuada acción exterior.

Asimismo, entiendo que España debe cooperar a la defensa de los valores democráticos sobre los que se asienta la sociedad en la que queremos vivir y queremos convivir. Tenemos la obligación de afirmar los valores en los que creemos y de cooperar, por lo tanto, en la defensa de los derechos humanos, defensa eficaz y omnicompreensiva, no simplemente retórica y discriminadora. Tenemos la obligación de contribuir a la salvaguardia de la paz en todo el mundo, como un ideal que persiga la seguridad individual y colectiva, que colabore al bienestar y que permita una auténtica cooperación para el desarrollo.

Corresponde, además, a nuestra acción exterior la protección de los derechos e intereses de nuestros emigrantes y, en general, de los españoles residentes en el extranjero; la promoción de los

intereses económicos, de los intereses económicos españoles, y de los intercambios comerciales, culturales y tecnológicos.

Creo haber definido, así, los tres fundamentos en los que debe asentarse nuestra acción exterior: Primero, seguridad y defensa nacionales; segundo, cooperación eficaz para la salvaguardia de los valores éticos y espirituales, propios de nuestra concepción humanista y de la sociedad de libertades en la que creemos; y tercero, defensa específica de los intereses españoles, tanto individuales como colectivos. Y todo ello desde la sobriedad, la eficacia y la dignidad.

Establecidos de esta forma los objetivos, voy a referirme ahora a las que serán líneas de acción principales en nuestra política exterior. El primer esfuerzo se encaminará a conseguir para nuestro país una definición de política europea, democrática y occidental, clara e irreversible; lejos de sueños que puedan delatar una tentación aislacionista respecto del marco occidental. Esta afirmación europea ha de venir acompañada de un componente esencial y distintivo que nos proponemos acrecentar: nuestra relación estrecha con los países iberoamericanos, fundamental por tantas razones que es ocioso reiterar, y que se configura como una constante histórica trascendente a cualquier coyuntura.

Por lo que respecta a nuestra política europea, he de felicitar-me, hemos de felicitarnos todos, de que, en la búsqueda del interés nacional, partamos de un presupuesto importante: la unanimidad de los partidos políticos respecto a la integración de España en las Comunidades Europeas. Existen, para esa integración, claro está, dificultades económicas. Pero quiero reafirmar aquí el carácter eminentemente político de nuestra opción europea, que constituye, ante todo, un objetivo histórico de primera magnitud. Además de nuestra presencia activa en el Consejo de Europa, ese objetivo se cumplirá mediante nuestra integración próxima en el Mercado Común.

Establecidas las grandes líneas de nuestra política europea, me referiré ahora a cuatro problemas básicos para nosotros, porque se refieren a nuestras relaciones de vecindad.

En primer lugar –y quiero subrayar este «primer lugar»–, la vinculación con Portugal. Hay que superar el desconocimiento y la consiguiente separación real entre nuestros pueblos. Hay que colaborar estrechamente con Portugal y alcanzar un entendimiento sólido

y duradero. Hay que favorecer, desde ahora, la complementariedad de nuestras economías para conseguir la incorporación mutuamente provechosa de los dos países peninsulares en la Europa Comunitaria.

El segundo tema bilateral que deseo resaltar es el de las relaciones con Francia. Es cierto que existen factores económicos competitivos. Es cierto, también, que la reticencia de Francia en la lucha obligadamente común contra el terrorismo resulta, a veces, incomprensible y dolorosa. Sin embargo, queremos manifestar nuestro propósito de impulsar una nueva política con Francia, dirigida a superar esas dificultades. Pienso que Francia y España deben acreditar su condición de aliados naturales y confío en que París apoyará en su momento, sin reservas, nuestro ingreso en las Comunidades y cooperará, de forma inmediata, con nosotros en la lucha contra el terrorismo.

En tercer lugar, nos proponemos proseguir la aplicación paulatina y convenida de la Declaración de Lisboa, nuevo camino en la marcha hacia la recuperación de Gibraltar, cumpliendo así un objetivo nacional irrenunciable y suprimiendo el único obstáculo importante en nuestras relaciones con el Reino Unido.

En fin, y por lo que hace a nuestra política árabe y africana, me referiré a tres órdenes de cuestiones concretas.

Primero. Nuestra inalterable posición de amistad con el mundo árabe.

Segundo. Nuestra vinculación profunda con las naciones del Magreb. España desea una solución definitiva y justa al agudo conflicto que en el Magreb se desarrolla; un conflicto —entiéndase bien— ya ajeno a nosotros y en el que hace tiempo dejamos de ser parte; un conflicto en el que nos sumaremos a cualquier dinámica de paz que, aceptando los reiterados principios aplicables al caso, salvaguarde otra línea que debe ser permanente en nuestra política exterior por encima de cualquier dificultad circunstancial; otra línea también de vecindad: la amistad con nuestro gran vecino del Sur, la necesidad de contar en nuestra frontera meridional con un Reino de Marruecos estable, próspero y en cordiales relaciones con los demás países del Magreb, igualmente amigos de España.

La tercera referencia obligada es la de Guinea Ecuatorial. El Gobierno que pretendo constituir proseguirá los esfuerzos para el

fortalecimiento de la soberanía, el desarrollo y la estabilidad de la joven República africana.

Dentro de nuestra definición occidental, debo dedicar una consideración propia y separada a nuestra relación con los Estados Unidos y la Alianza Atlántica.

En mi opinión, no cabe plantearse como objetivo un distanciamiento entre la Europa Occidental y los Estados Unidos ni en lo político, ni en lo económico, ni en lo militar. Hay que buscar una relación equilibrada de cooperación y solidaridad, definiendo los espacios de convergencia y acotando los puntos en los que Europa, la Europa progresivamente unida, puede actuar por sí sola. Pero ello no impide que se deba tener presente la existencia de una solidaridad de fondo y de unos intereses comunes expresados políticamente en la relación atlántica y en la organización en que ésta cristaliza.

Sin desconocer que la incorporación de España a la OTAN está vinculada a otros condicionantes de nuestra política exterior, el Gobierno que aspiro a presidir reafirma su vocación atlántica, expresamente manifestada por la Unión de Centro Democrático, y se propone iniciar las consultas con los grupos parlamentarios a fin de articular una mayoría, escoger el momento y definir las condiciones y modalidades en que España estaría dispuesta a participar en la Alianza.

Ante todo, he de manifestar que no aceptaremos que terceros países intenten coaccionarnos en este punto con sus opiniones. Entendemos que se trata de una cuestión a dilucidar entre españoles, a través de los mecanismos constitucionalmente establecidos, y a discutir con nuestros eventuales aliados. Pero no toleraremos que terceros países, concretamente la Unión Soviética, se arroguen el derecho de vetar la entrada de España en la OTAN, ni aceptamos, por tanto, las doctrinas de la congelación en sus actuales dimensiones de las alianzas existentes, ni la doctrina de que nuestra soberana voluntad de acción en este campo suponga un gesto agresivo susceptible de quebrar el equilibrio de fuerzas en Europa.

La decisión de marchar hacia la adhesión a la Alianza Atlántica responde a una coherencia con nuestra concepción general de la política española, pero, ante todo, a una necesidad defensiva y de seguridad. La política exterior, ya lo he dicho antes, es ante todo búsqueda de

seguridad. Y es evidente que esa seguridad tiene un componente militar. También es claro que ese componente militar no puede ser, y en este momento nadie lo considera así, un componente aislado. Las prédicas que apuntan hacia una neutralidad, armada o desarmada, no ocultan la realidad de que estas modalidades están fuera de las posibilidades que derivan de nuestros recursos en el primer caso, y ambos fuera de nuestra especialísima situación geo-estratégica. No son, por tanto, ni posibles, ni útiles, ni viables.

Tampoco se puede hablar seriamente de que nuestra integración en la Alianza Atlántica suponga un aumento de los riesgos sobre nuestro espacio territorial. La dimensión de las amenazas a las que toda Europa se enfrentaría en el caso de un conflicto impide, de hecho, la neutralidad de un territorio tan crucial como el nuestro.

Esta afirmación atlantista hace que la relación bilateral con los Estados Unidos deba considerarse desde una perspectiva nueva. Esa relación bilateral podría resultar más útil y ventajosa en cuanto a los intercambios logísticos, tecnológicos, industriales y económicos. La coherencia de la relación bilateral hispano-norteamericana sería mayor; nos situaría en mejores condiciones de negociación y permitiría redefinir sus objetivos, acotando el espacio de la colaboración meramente militar y, dentro de ella, separando mejor los objetivos comunes y las misiones propias y específicas de las Fuerzas Armadas españolas. La modernización de éstas, tan imprescindible como ardua en razón de nuestra difícil situación económica, debe constituir objeto preferente de negociación para que la contrapartida norteamericana pueda facilitar tan vital e inexcusable objetivo.

Estas son las grandes líneas de acción de nuestra política exterior, las grandes líneas que propongo. Junto a ellas existen principios generales y permanentes. España debe tener una participación activa en la construcción de la paz. Estamos en un momento de grave crisis internacional, quizá en el momento potencialmente más grave desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Asistimos a una gran incertidumbre y a una viva desconfianza en las relaciones Este-Oeste, desconfianza que por parte de Occidente se justifica en desgraciados hechos reales. España ha hecho y hará un gran esfuerzo en favor de la paz, en todos los foros a que tiene acceso y singularmente en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. Lo hará, asimismo,

en su actual condición de miembro del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

En el tema de las autonomías, capital para España y para nuestro futuro, mi programa tiene que ser especialmente preciso e inequívoco.

Por una parte, quiero decir que asumo plenamente, resueltamente, la opción autonómica de la Constitución. Unión de Centro Democrático ha contribuido de manera decisiva a que el principio autonómico, como principio básico de la organización del Estado, se inscriba en nuestro texto fundamental y lo ha traducido luego en realidades operativas. Pocas veces un Estado con la complejidad y el entramado histórico del Estado español habrá emprendido un camino tan apasionante y tan difícil. Es un camino a la vez de esperanza y de riesgos, en el que me propongo medir en lo posible los riesgos para que pueda destacar mejor y afirmarse mejor la esperanza. Una esperanza de mejora de nuestra convivencia, de perfeccionamiento de nuestra vida colectiva, de transformación de la organización pública, de redistribución territorial del poder, haciéndolo más próximo a los ciudadanos y, en definitiva, más eficaz.

De ahí mi propósito firme de cumplir y aplicar lealmente, diligentemente, los Estatutos catalán y vasco, así como de poner en marcha sin tardanza los de Galicia y Andalucía, ya desbloqueados, y, finalmente, de ultimar todo el proceso autonómico restante, que me gustaría dejar concluido en esta legislatura. En lo que a Navarra concierne, continuarán las negociaciones con la Diputación Foral para el mejoramiento paccionado del Fuero, de acuerdo con la naturaleza jurídica del Régimen Foral.

Ahora bien, y es la segunda precisión que me interesa dejar aquí la construcción autonómica ha de hacerse en su integridad y no parcialmente, y, además, con un rigor político y un rigor administrativo especialmente atentos. Esa integridad incluye al Estado mismo, como es elemental. El Estado no puede ser un simple almacén de competencias que se van trasladando o transfiriendo a las unidades territoriales y en el que al final queda un conjunto residual más o menos fortuito. Por el contrario, el Estado es una pieza esencial del propio sistema autonómico, el que tiene que asegurar la articulación del conjunto, hacer posible su funcionamiento y hacer posible también

la observancia final de los valores de unidad, de solidaridad y de igualdad que la Constitución ha impuesto como cuadro general del sistema. Por ello, en el Título VIII del texto constitucional no sólo se definen las competencias transferibles a las Comunidades Autónomas, sino aquellas que han de mantenerse en las manos exclusivas del Estado y también un conjunto importante y que ha de compartirse entre las dos instancias mediante la fijación de bases por el Estado y su desarrollo y ejecución ulterior por las Comunidades Autónomas.

Es, pues, preciso que, a la vez que se ahonda en el sistema autonómico, se pongan a punto y se perfilen técnicamente esas competencias exclusivas o compartidas del Estado, sin las cuales el sistema no funcionaría en los términos que la Constitución impone.

Me propongo, pues, si obtengo esta investidura, trabajar sistemáticamente en esta dirección, imprescindible para el mantenimiento del Estado, así como para la propia eficacia social y política de las Comunidades Autónomas.

Especialmente sensible será a la preservación del principio de la unidad económica de España, impuesta por la propia Constitución y por la eficacia de la economía, como es común en todos los países con sistemas no ya regionales, sino también federales, y exigida esa unidad económica de España hoy con especial fuerza por la situación de crisis económica que padecemos, y por nuestra próxima integración en las Comunidades Europeas. Para ello, pondré en marcha los mecanismos de planificación económica que han de pautar, de acuerdo con las Comunidades este relevante sector de actividad.

Debo decir con claridad que, si llego a presidir el Gobierno, éste ejercerá sin vacilaciones todas las competencias que la Constitución y los Estatutos le reservan. Y ello no para limitar a las autonomías, sino precisamente para servir las, como antes he anotado. No habrá autonomías fuertes sin un Estado fuerte; para profundizar el proceso autonómico es imprescindible robustecer las estructuras unitarias dentro de las cuales han de moverse las Comunidades Autónomas, como es imprescindible también robustecer la autonomía y las haciendas de los Ayuntamientos y de las Diputaciones, en un esfuerzo coordinado de solidaridad.

Por otra parte, el rigor en la realización del proceso y en su articulación definitiva es, en sí mismo, una condición indispensable

para que no pueda producirse un desorden general, que frustraría gravemente a nuestra sociedad y a la esperanza legítima que en las autonomías han puesto nuestros pueblos. Sinceramente creo que ese rigor es imprescindible en aspectos como la Administración, los medios personales, las técnicas jurídicas y financieras. La Administración Central tiene defectos antiguos que no debiera traspasar a las Comunidades Autónomas. Y éstas, por su parte, pondrán todo su empeño en evitar que así sea, para lo cual la Constitución les habilita con las competencias y poderes precisos.

Mis ideas sobre este capítulo importante de las responsabilidades actuales del poder no son muy complicadas, pero creo que son firmes y obedientes a un criterio claro. Sí, sin vacilaciones ni reservas mentales ni de ningún orden, a las autonomías, en las que veo no sólo un mandato ineludible de la Constitución y de los Estatutos, sino también una esperanza cierta para nuestro pueblo, esperanza que sería grave que se frustrase y que, antes bien, todos debemos servir con ilusión y con resolución. Pero no, claramente no, a un entendimiento ligero de las autonomías como disolución de una patria común forjada por la historia y llamada a servir eficazmente, en el terreno no sólo cultural, sino político, a todos sus hombre. No, por ello, al desmantelamiento del Estado, cuya fortaleza más bien ha de ser la primera garantía de que las autonomías se afirmen, se profundicen y se desarrollen en el seno de una estructura común que las haga posibles. Un autonomismo fuerte en un Estado fuerte: esa podría ser la clave final de la historia que está dispuesto a desarrollar el Gobierno si yo alcanzo la investidura.

Señoras y señores diputados, paso a tratar ahora, muy brevemente ya, la política que, en materia de seguridad ciudadana, aplicará mi Gobierno si obtengo la investidura.

Cualquier sistema de libertad política está en función de las condiciones para su ejercicio. La libertad demanda unas garantías jurídicas y una protección judicial. Reclama también una igualdad de oportunidades, para no ser patrimonio de unos pocos. Y exige, finalmente, un entorno de respeto social de cumplimiento estricto de las leyes, de orden público; en definitiva, de seguridad.

Cuando el ciudadano siente en peligro los valores primarios de su existencia pacífica, aparece el mayor enemigo de la libertad,

que es el miedo. Y surgen, entonces, voces interesadas amplificando temores y anunciando catástrofes para conjuntar este gran patrimonio de todos nosotros, que se resume sencillamente en una frase: vivir en democracia y en libertad.

La seguridad es así una condición básica, social y real, de un régimen de libertad política.

Es evidente que la delincuencia ha crecido en España espectacularmente en la década de los setenta.

Sin embargo, aunque el hecho no justifica ninguna complacencia, nuestra tasa de criminalidad sigue siendo una de las más bajas de Europa y, por primera vez desde hace seis años, en 1980 ha disminuido el número de delitos.

Un hecho doloroso merece subrayarse: el 40 por ciento de los reclusos de nuestras prisiones está formado por menores de veinticinco años. Este problema de la delincuencia juvenil, tan frecuentemente ligado al uso de la droga, es una de las mayores facturas de la inseguridad pública.

La política de prevención de la delincuencia se va a situar en la primera línea de las preocupaciones del Gobierno. Se va a presentar inmediatamente un proyecto de Ley de Protección de Menores; se va a reformar el régimen de inversiones de Centros especiales y se coordinará toda la acción del Gobierno en materia de prevención del delito. Nos proponemos aplicar una estrategia de prevención social que va a superar la simple política represiva de las medidas penales. En esta materia, la colaboración de las Comunidades Autónomas, de los Ayuntamientos y de las Diputaciones resultará imprescindible.

Un exponente máximo de la inseguridad es el terrorismo, que se inicia en España en la década de los años setenta y que ha continuado, después, con la democracia. Durante estos años, los Gobiernos de UCD han afrontado tenazmente el terrorismo, con éxitos y con fracasos; con avances, pero también con retrocesos. Es de justicia reconocer aquí el apoyo que han prestado los partidos representantes en esta Cámara en los momentos fundamentales y más dramáticos, respaldando la acción antiterrorista. Y es de necesidad repetir aquí una vez más que esta colaboración seguirá siendo indispensable porque el problema no es sólo, como se dice a menudo, un problema

de Estado, sino que es el gran problema que pone en riesgo la propia realidad del Estado.

Y en estos instantes, en que se empieza a vencer la presión del terror, debo afirmar que la acción del Gobierno se reforzará en varias líneas ya iniciadas:

Una actuación política con un desarrollo real y sin reservas de lo establecido en las normas de los Estatutos, cuya realidad ha descalificado moralmente la acción de la violencia que ya no tiene justificación ni pretexto político. Una actuación legal, a través de la tipificación penal del delito de terrorismo en el Código Penal y de las figuras que exigen movilidad y variedad con las que se están produciendo estos hechos. Una actuación judicial a través de la presencia constante del Ministerio Fiscal, desde las primeras diligencias, tanto para garantizar los derechos de la persona del detenido, como para incitar a la rápida y eficaz acción de la Justicia. Una actuación policial, con la mejora, tanto cuantitativa como cualitativa, de los servicios en coordinación con la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través de la Junta de Seguridad. Una política energética dirigida a evitar de raíz que la violencia y la irracionalidad puedan alcanzar, ni siquiera excepcionalmente, a la acción de los servidores del Estado, en los que la sociedad ha visto y quiere ver siempre toda la dignidad, toda la abnegación y todo el sacrificio que reclama la lícita defensa de la justicia y de la democracia. Una actuación sustanciada en la cooperación internacional, especialmente en lo que se refiere a Tratados bilaterales o multilaterales y prácticas judiciales y administrativas en materias de extradición y asilo territorial.

En resumen de todo lo anterior, tengo que señalar una vez más que concebimos la defensa de la seguridad ciudadana como un capítulo inseparable de la defensa de la libertad y de la democracia.

Por último, dos palabras sobre un tema que merecería muchas más: la Administración Pública.

Un Gobierno eficaz necesita una Administración que sea capaz de ejecutar con diligencia la política gubernamental. Tras cinco años de intensa dedicación a la Administración, quiero cumplir aquí un elemental deber de justicia hacia tantos funcionarios que han hecho del servicio al Estado la vocación de sus vidas y que lo cumplen, en

no pocas ocasiones, con retribuciones escasas y sin otro incentivo que el limpio afán de servir a la comunidad.

La Constitución exige que los funcionarios públicos se rijan por un régimen estatutario. La revisión de este régimen debe hacerse en concierto con todas las Administraciones Públicas y con las organizaciones profesionales y sindicatos de funcionarios. El nuevo régimen de la Función Pública deberá ser el resultado de un amplio concierto y tendrá una vocación de permanencia en el tiempo.

Si obtengo la confianza de la Cámara se abrirá inmediatamente el cauce público de diálogo que es necesario para abordar esta empresa.

Señoras y señores diputados, quisiera cerrar mis palabras con una breve reflexión final. El desencanto que se ha extendido entre los españoles ante la gestión de la cosa pública, la acusación repetida a los Gobiernos sucesivos de incapacidad para resolver los problemas nacionales pueden tener, han tenido ciertamente en algunos casos, razones objetivas en que fundarse, pero tienen, desde luego, su raíz profunda en la pervivencia de actitudes que no corresponden a la nueva situación española. En una democracia, el Gobierno toma la iniciativa en la resolución de los problemas planteados y en la consecución de los objetivos sociales, pero no puede ser responsable de todo lo que ocurre en el país. Un Gobierno democrático, en la medida en que desea y propicia un mayor protagonismo de las instituciones y de los individuos en la toma de las decisiones colectivas, en esa misma medida ve reducido su propio ámbito de poder; en esa misma medida precisa de la colaboración de la sociedad entera, con la que comparte los éxitos y los fracasos. Y esta colaboración, que no excluye, a nadie, pide hoy a los empresarios capacidad para aceptar el riesgo e invertir; a los trabajadores, solidaridad con quienes no tienen empleo; de todos, trabajo y voluntad de aceptar resueltamente nuestras responsabilidades.

Un Gobierno que adviene legítimamente al poder, como el que yo pienso formar si obtengo la investidura, puede y debe pedir esa colaboración de la sociedad entera y con ella un margen de confianza para su actuación.

Se ha dicho que la sociedad española ha vivido la transición política con una madurez excepcional, y ello es cierto, pero acaso nos

falta aún, en ese proceso de maduración desde la dictadura, una cierta voluntad para asumir las mayores responsabilidades en los asuntos colectivos que corresponden a la sociedad en un régimen de libertades. De ahí al desencanto, a la confianza y a la crítica sistemática, no hay más que un paso.

Terminada ya la transición política, inaugurada ya una etapa de normalidad democrática (pese a los muchos problemas que nos afligen) el Gobierno que yo forme, si obtengo la investidura, hará frente a sus responsabilidades con toda la autoridad y la firmeza de su origen democrático, fiel a sus principios y sin la preocupación de adelantarse a los ajenos, seguro de hallar en el plazo de la legislatura las primeras soluciones para las principales cuestiones que tiene planteadas.

Yo pido desde aquí la colaboración de los partidos políticos, de las Corporaciones Locales, de las Comunidades Autónomas en la tarea colectiva de seguir construyendo el nuevo Estado. Y especialmente a los partidos políticos que están en la oposición, cuyas responsabilidades como oposición no deben impedirles la colaboración con el Gobierno, aun desde fuera del Gobierno, en las grandes decisiones colectivas. Colaboración que pido y espero con los ojos puestos en los graves problemas de España, y con la certeza de su solución en el tiempo a través del esfuerzo colectivo.

Señoras y señores diputados: para las líneas que quedan expuestas, y que ampliaré en el curso del debate, solicito la confianza de la Cámara en los términos del artículo 99 de la Constitución.

Muchas gracias. (*Grandes y prolongados aplausos. En este momento, los reporteros gráficos irrumpen atropelladamente en el hemiciclo.*)

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. SESIÓN PLENARIA NÚM. 147 CELEBRADA EL MIÉRCOLES, 25 DE FEBRERO DE 1981

El señor CALVO-SOTELO BUSTELO: Señor Presidente, señoras y señores Diputados, esta tribuna, desde la que el lunes y el martes se amenazó tan gravemente a la democracia española, vuelve a ser hoy la tribuna de la libertad. Creo que al hablar libremente desde ella debo yo, debemos todos –ya lo ha hecho el señor Presidente de la Cámara–, manifestar nuestra gratitud a Su Majestad el Rey, que ha sido el cauce por el que la democracia ha discurrido, ese lunes y ese

martes cuando los Diputados y el Gobierno estábamos secuestrados en este Palacio.

Los hechos ocurridos tienen una dimensión histórica, una dimensión en la Historia de España, pero han sido, también, historia personal para todos nosotros, reunidos aquí durante un Pleno largo, solidario, silencioso, que nos ha enriquecido a todos –mucho más, acaso, que otras sesiones– en nuestra propia estimación de la libertad y de la democracia.

Y estos hechos han sido también, naturalmente, historia personal para el candidato a la Presidencia del Gobierno. Quiero decir que me han llevado a confirmar, a reafirmar mi decisión de aceptar la investidura, si esta Cámara me la otorga, y de formar, a continuación, un Gobierno con hombres de Unión de Centro Democrático. Sé que aceptaré la investidura, si la alcanzo, en circunstancias distintas; sé que aceptaré la investidura en circunstancias más difíciles; no ignoro que los hechos de ayer y de antes de ayer tendrían que haber supuesto una modulación profunda, y la suponen, en los términos de mi discurso de investidura y en los términos, por supuesto, de mi responsabilidad como Presidente del Gobierno.

No ignoro que el ámbito de los comúnmente llamados temas de Estado se amplía, y anuncio que, en la misma medida, se ampliará mi propósito de tratarlos con los Grupos Parlamentarios.

Quisiera encontrar la valoración justa de lo ocurrido y no entenderlo como una simple anécdota dolorosa en nuestra historia política, ni tampoco como una amenaza grave y actual a la consolidación de la democracia.

Quisiera entenderlos, y lo entiendo, precisamente, como un estímulo más para proseguir esa consolidación; para conseguir que todos los órganos institucionales alcancen el mismo grado de madurez democrática; para revisar en su grado preciso los mecanismos que defienden la libertad y la seguridad; para seguir desde aquí la construcción del Estado en la autoridad y en la firmeza, en la solidaridad que respete la diversidad política, y en la esperanza de un futuro mejor que sigue estando en nuestras manos, que sigue estando en las manos del poder civil al que deben de estar siempre subordinadas y obedientes las Fuerzas Armadas.

Muchas gracias. (*Aplausos.*)

LEOPOLDO CALVO-SOTELO, UN CONTRATO POR DOS AÑOS

LEOPOLDO CALVO-SOTELO, A TWO-YEAR CONTRACT

Pablo PÉREZ LÓPEZ

Catedrático de Historia Contemporánea

Universidad de Navarra

<https://orcid.org/0000-0002-2224-7472>

José-Vidal PELAZ LÓPEZ

Catedrático de Historia Contemporánea

Universidad de Valladolid

<https://orcid.org/0000-0001-7255-4430>

I. UN HOMBRE PARA UN DISCURSO

La Unión de Centro Democrático (UCD) había ganado las primeras elecciones en 1977 como coalición, había gobernado durante la legislatura constituyente, y había vuelto a ganar, ya como partido, con una ligera mejora del resultado, las elecciones de 1979. Adolfo Suárez decidió que, para su investidura, el 30 de marzo de 1979, no era necesario un debate, que bastaba su declaración programática y, tras escuchar las respuestas de otros parlamentarios, proceder a la votación. Suárez intuía que iba a ser blanco de los ataques de la oposición y se negó a participar en un ejercicio de tiro que le parecía que deslucía su victoria. El resultado fue el contrario del buscado: una investidura con sabor a derrota, que alimentó las disensiones en el seno de su propia formación y facilitó munición a una opinión pública, hábilmente manejada por sus adversarios, que comenzaba a olfatear el «desencanto». La primera legislatura de la democracia española (1979-1982) comenzó a adquirir así una serie de características que la singularizan: ha sido la única en que se investió sin debate a un presidente del Gobierno. Pero, además, ha sido hasta ahora la única en que el presidente del Gobierno dimitió, la única que tuvo dos presidentes distintos del mismo partido, la única que vivió un intento de golpe de Estado, y la única en que el partido gobernante perdió más

de 150 diputados en las elecciones que inauguraron la siguiente. Todo eso ocurrió en tres años y medio de alta intensidad, que pusieron a prueba los proyectos del gran protagonista de aquel tiempo de denso cambio político: el centro reformista.

Algunos datos más ayudan a completar el perfil de aquel tiempo. Durante esa legislatura el partido del Gobierno, la UCD, tuvo cuatro presidentes: Adolfo Suárez lo fue hasta el congreso de Palma en febrero de 1981, cuando le sustituyó Agustín Rodríguez Sahagún, quien a su vez dejó paso a Leopoldo Calvo-Sotelo en noviembre de 1981, hasta que este dimitió en junio de 1982 para dejar en el puesto a Landelino Lavilla. Para colmo, en julio de 1982, Adolfo Suárez abandonó la UCD y fundó un nuevo partido, el Centro Democrático y Social (CDS). En definitiva, en menos de dos años UCD tuvo cuatro presidentes distintos y su líder fundacional se convirtió en su competidor.

En medio de ese agitado contexto, en febrero de 1981, tuvo lugar la investidura de Leopoldo Calvo-Sotelo como presidente del Gobierno (Pelaz y Pérez, 2025). El candidato había nacido en Madrid en 1926, en el seno de una familia vinculada a la localidad gallega de Ribadeo, con tradición política por línea paterna y materna. Ingeniero de caminos, número uno de su promoción, era un buen conocedor de Europa, un monárquico europeísta con una fuerte pasión política, que supo moderar hasta que consideró llegado el momento de desplegar su ambición (Lafuente y Ortúñez, 2020). Hombre de personalidad marcada e independiente, tenía amigos en varios grupos políticos sin vincularse a ninguno en particular. Nunca entró en el Movimiento, aunque fue procurador en Cortes como representante del sindicato de industrias químicas (1971-1974). Tampoco se significó por participar activamente en grupos de la oposición, aunque asistió a alguna reunión del grupo Tácito sin ser democristiano. Se consideraba keynesiano, pero no socialdemócrata. Era un hombre de Estado sin un pasado «azul», un conservador, y un convencido defensor de la monarquía parlamentaria. Su momento de pasar a la acción le pareció llegado muerto ya el general Franco, cuando se formó el primer Gobierno del rey Juan Carlos I en el que ocupó la cartera de Comercio. Las decisiones que tomó con sus primeros pasos activos en política le ligaron a Suárez y a la UCD. En 1977 fue el «gerente de la campaña»

de la coalición, y como tal el encargado de confeccionar las listas y de hilvanar la formación electoral que se alzó con el triunfo en las elecciones de 1977. Fue también, brevemente, su portavoz en el Congreso de los Diputados. Suárez le confió luego las relaciones con Europa, le nombró ministro sin cartera para las Relaciones con las Comunidades Europeas, lo que determinó que a partir de ese momento su relación con el partido, la UCD, fuera ya algo distante (Lafuente, 2017). La mejor prueba de esa situación fue que Calvo-Sotelo no asistió a la famosa reunión de la «casa de la Pradera» en la que algunos barones de UCD expusieron a Adolfo Suárez sus críticas y lo pusieron ante la posibilidad de un relevo a la cabeza del Gobierno (Calvo-Sotelo, 1990, pp. 55-59). En septiembre de 1980 Suárez lo nombró ministro de Economía y vicepresidente segundo del Gobierno, y hay indicios de que siempre estuvo entre sus opciones a la hora de proponer un sucesor.

Leopoldo Calvo-Sotelo se postulaba candidato para presidir el Gobierno en un tiempo difícil. La ofensiva terrorista, especialmente de ETA, bramaba a finales de 1980. El paro, hasta entonces poco frecuente en España, se había disparado, lo mismo que la inflación, y la inseguridad ciudadana también. En los últimos meses de 1980 la moda política, especialmente en Madrid, era buscar soluciones para una situación que se daba por insostenible. Se multiplicaban las conspiraciones y muchos se permitían imaginar salidas extraconstitucionales o bordeando los límites de la Constitución. El pretexto favorito era la pretendida baja calidad política de Suárez. Ese había sido el mensaje lanzado desde la oposición, recogido por la prensa, y admitido cada vez más por la opinión ciudadana. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) preconizaba un Gobierno de coalición e incluso negociaba con algunos militares sobre esa posibilidad¹. Manuel Fraga, el líder de Alianza Popular (AP), se refería en una entrada de su diario de 12 de diciembre a «tres operaciones militares en marcha, que van desde el “Gobierno de gestión” (ayudado) a la ruptura radical». Y el 22: «Me llega información segura de que el general Alfonso Armada estaría dispuesto a presidir un Gobierno de concentración» (Fraga, 1987, pp. 225-226). Dos meses antes, Armada

¹ *El País*, 8-11-1980.

había almorzado en Lérida con Enrique Múgica, Joan Reventós, y el también socialista alcalde de la ciudad. Suárez lo sabía, y sacaba sus conclusiones. Fernando Álvarez de Miranda evoca en sus memorias una conversación con Adolfo Suárez en que este le confía que «el mensaje que manda el Partido Socialista a La Zarzuela [es] un gobierno de coalición presidido por el general Armada» (2013, p. 235). Suárez está convencido de que ha perdido también la confianza del rey (Fuentes, 2011, pp. 354-356). En la prensa era acosado a diario, y en su propio partido el ambiente era cada vez más irrespirable, tanto que estaba convencido de que en el próximo congreso se produciría una escisión (Calvo-Sotelo, 1990, p. 24).

Ante esa situación, el 26 de enero de 1981, el núcleo duro del Gobierno escuchó de labios de Suárez su decisión de dimitir. Lo comunicó también al rey y a Sabino Fernández Campo, e hizo oídos sordos a quienes le presentaban razones para no hacerlo. La noticia se hizo pública el 29 de enero. La oposición, tanto socialista como comunista, propuso inmediatamente una alternativa de Gobierno al modo de la «gran coalición» alemana. En UCD prevaleció la postura de continuar con el Gobierno de UCD pero sin Suárez. Ese mismo día 29 se decidió que el candidato para el relevo fuera Leopoldo Calvo-Sotelo. Este aceptó la tarea, pero sostuvo que a la cabeza del partido debía continuar Adolfo Suárez, una decisión que más adelante le pesó.

Según una encuesta apresurada de ese día, los españoles, que se sentían satisfechos con la dimisión de Suárez, consideraban que Calvo-Sotelo era el mejor de los posibles candidatos centristas. Casi el 50 por ciento de los encuestados pensaban que la dimisión de Suárez beneficiaba a España y solo el 14 por ciento creían que traería malas consecuencias. El 33 por ciento hubiera preferido que la dimisión hubiera sido anterior. Las opiniones sobre los favoritos para ocupar la Presidencia eran Felipe González (30,2 por ciento), Manuel Fraga (15,2), y en tercer lugar Leopoldo Calvo-Sotelo (7,8), seguido por otros dos de UCD, Landelino Lavilla y Francisco Fernández Ordóñez, ambos con un 4,6 por ciento².

² *Diario 16*, 31-1-1981.

Leopoldo Calvo-Sotelo llegó al momento culminante de su meditada carrera política con una prolongada e intensa preparación, pero sin gran popularidad y en medio de dificultades. Serían más de las que imaginaba. Como buen ingeniero, Calvo-Sotelo era partidario de concretar proyectos y ejecutarlos. Pesaba en él la visión del técnico que busca soluciones a los problemas, soluciones de gobierno, que permitieran contrarrestar la denuncia de «vacío de poder» que algunos esgrimían desde la moción de censura de mayo de 1980. Pero no era un tecnócrata. Entendía bien que las soluciones políticas no son cuestión meramente técnica, y conocía sus carencias en ese terreno: «No ha sido la menor de mis desventajas en la política el hecho de haberlo aprendido casi todo en los libros» (Calvo-Sotelo, 1990, p. 69). Era consciente de que tenía poco tiempo y decidió concentrarse en «hacer desde el Gobierno algunas cosas necesarias, que había echado de menos en los Gobiernos de Suárez». Quería reparar las omisiones de su predecesor. Pensó que podría hacerlo con un estilo menos sinuoso, de más realizaciones y menos equilibrios políticos. Para conseguirlo, buscó aislarse del partido, alejarse de ese mundo de intrigantes que sembraban divisiones. Para él, el partido era el problema y el Gobierno la solución: «[...] eso había sido UCD desde 1977: un Gobierno antes que un partido, un Gobierno sano que no terminaba de parir un partido enfermo, un Gobierno estorbado en su libertad de movimientos por el cordón umbilical, nunca roto, de un partido nunca acabado de nacer». Por eso quiso dejar el partido en manos de otra persona, garantizar que el Grupo Parlamentario Centrista secundaba al Gobierno, y mantener este unido y concentrado en la ejecución del programa. El plan no funcionó: «[...] esas fueron mi ilusión, mi esperanza y mi ruina», escribió años más tarde (Calvo-Sotelo, 1990, pp. 64-65).

El II Congreso de UCD tuvo lugar en Palma de Mallorca entre el 6 y el 8 de febrero de 1981. Suárez, en contra de lo que esperaba Calvo-Sotelo, y probablemente él también, ni fue aclamado ni reclamado al frente del partido. UCD mostró lo que era. Sus divisiones aparecieron intensas y difíciles de reparar. El «sector crítico», mayoritariamente democristiano, propuso a Landelino Lavilla como presidente del partido, frente al oficialista y «suarista» Agustín Rodríguez Sahagún. Durante la asamblea, algunos democristianos

y los liberales se mostraron muy duros con Suárez. Los socialdemócratas, congregados en torno a Fernández Ordóñez, aparecieron distantes y desafiantes (si los críticos tomaban el poder, decían, ellos se irían); los azules de Rodolfo Martín Villa, esenciales en número, se mantuvieron astutamente expectantes, y el resto constituyeron el núcleo duro suarista en torno al nuevo presidente. Además de las fidelidades personales, la división procedía de una opción no resuelta: si UCD debía presentarse como una formación de centroderecha (la tesis de los críticos), o si debía seguir dejando un perfil abierto e indefinido. El partido salió dividido de Palma, «aunque el riesgo de ruptura parecía de momento soslayado» (Hopkin, 2000, p. 316).

Leopoldo Calvo-Sotelo fue confirmado por la asamblea como candidato del partido a presidir el Gobierno. En su archivo se conservan unas palabras preparadas con motivo del congreso que no está claro si llegó a pronunciar o no, pero que en todo caso revelan su pensamiento en aquellos momentos. Tras definirse «como militante de UCD» recordaba el papel que él mismo había desempeñado en el nacimiento del partido y su papel en la transformación democrática de España. Señalaba luego que «España necesita en estos momentos, un Gobierno estable y este Gobierno estable no puede alcanzarse sin el fundamento de una UCD unida», y terminaba subrayando que él había procurado mantenerse «en una posición alejada de las tendencias más definidas dentro del partido», por considerar que el proyecto de UCD debía estar por encima de las diferencias ideológicas y personales³.

Tras el congreso, confirmado ya candidato a presidir el Gobierno, abordó la preparación de su programa y del discurso de investidura, que expuso ante el Comité Ejecutivo de UCD el 16 de febrero, prácticamente el mismo que presentó en la sesión de investidura pocos días después⁴. Como le hacía presente un informe, tenía dos alternativas: «[...] la continuidad absoluta, que le daría aspecto de interinidad, a la espera de nuevas elecciones generales o adoptar la postura de que el anterior Presidente ha sido el hombre de la transición, de que con él ha acabado ésta y que nos encontramos ya en una situación

³ Archivo Leopoldo Calvo-Sotelo (en adelante ALCS), UCD 10, 221.

⁴ Archivo General de la Universidad de Navarra (en adelante AGUN) Fondo Blas Camacho Zancada (en adelante FBCZ), 63.

de normalidad democrática»⁵. Calvo-Sotelo optó por lo segundo. Presentó el relevo como el paso de un liderazgo personalista a uno funcional, e intentó que se admitiera como una circunstancia política ordinaria y no una catástrofe. Visto con optimismo, se podía incluso aprovechar la ocasión para hacer un nuevo esfuerzo pedagógico con los españoles acerca de la democracia: «Más acá del dilema reforma-ruptura que inauguró la transición, las condiciones efectivas del cambio estaban dadas de antemano, pero la satisfacción psicológica del resultado obtenido, el reconocimiento social de estar en presencia de algo distinto, de una posibilidad histórica excepcional, no se ha transmitido quizá suficientemente»⁶. El candidato trabajó en esta línea. Lo resumió en la idea de que la Transición había terminado y era momento de hacer algo distinto de lo que había hecho Adolfo Suárez. Así aparece en una nota autógrafa entre el material de preparación de su discurso: «Suárez ha dimitido precisamente para hacer posible un cambio profundo. La lealtad a Suárez pasa por el servicio a ese cambio. El suarismo sin Suárez es un concepto vacío»⁷. Trató de decirlo con la expresión «continuidad y no continuación», inspirada en las notas que le enviaron algunos asesores⁸.

La importancia que dio a la preparación de su investidura se pone de manifiesto en las ocho cajas de documentación dedicada a este propósito que se conservan en su archivo. Testimonian el abundante trabajo del candidato con esos materiales: subrayados y anotaciones marginales típicos de él, algunos releídos hasta tres veces. Buena parte son informes recibidos de los distintos ministerios y propuestas de formulación del programa por parte de casi todos los ministros y de personas de confianza como Gabriel Cisneros, Enrique Fuentes Quintana, Manuel Villar Arregui, Sebastián Martín Retortillo, Javier Rupérez, y algún otro del que no conservamos firma. El trabajo de los borradores del discurso, y también parte de la iniciativa en la redacción, correspondió a otros colaboradores próximos: Matías Rodríguez Inciarte, que coordinó esa preparación, y Luis Linde aparecen como los más activos, con Luis Sánchez Merlo en segundo plano.

⁵ ALCS, Investidura 4, 0.

⁶ *Ibidem*.

⁷ ALCS, Investidura 7, 107 y 108.

⁸ ALCS, Investidura 3, 44 y 48.

La importancia de este trabajo está bien reflejada en otra sentencia de Calvo-Sotelo que casi resume su tarea a la cabeza del Gobierno: «Puede que no haya que tomar en serio un discurso de investidura: yo, ingenuamente, me tomé en serio el mío, lo preparé con cuidado y, sobre todo, me propuse cumplirlo. Y lo cumplí» (Calvo-Sotelo, 1990, p. 35).

Su receta pasaba por formular un programa claro y *ejecutable*, que pudiera ser votado por el mayor número de diputados que fuera posible. Empezando por su propio grupo parlamentario, algo que no se daba por hecho. Entre los borradores de prospectiva conservados en su archivo encontramos previsiones de que le fueran negados hasta 15 votos de parlamentarios centristas. Pero, sobre todo, había tarea más allá de UCD: intentó reiteradamente, hasta el último momento, conseguir votos de Coalición Democrática, de Minoría Catalana y del Partido Nacionalista Vasco (PNV) para ser investido en primera vuelta⁹. No consiguió que se comprometieran a hacerlo, con lo que quedó en desventaja respecto al punto de partida de Suárez en 1979.

II. UN DISCURSO PARA UN PRESIDENTE

Alrededor de las cinco de la tarde de un encapotado y frío miércoles 18 de febrero, Leopoldo Calvo-Sotelo, todavía decepcionado e inquieto por su fracaso en la búsqueda de apoyos, subió al estrado para presentar su discurso de investidura. Su intervención presentó importantes diferencias con el discurso de investidura de Adolfo Suárez. En primer lugar, formales. Este había tenido el tono de una declaración solemne, larga y densa, a veces más doctrinal que programática: 18 páginas en el *Diario de Sesiones* leídas en una hora y media, frente a las 12 del de Calvo-Sotelo, de poco más de una hora, más práctico y pensado para la acción política y el debate, una suerte de contrato de ejecución del programa centrista.

En el trabajo de preparación Calvo-Sotelo había revisado los discursos de Suárez en su investidura, en la moción de censura y en la cuestión de confianza, había estudiado sus puntos débiles y los argumentos que la oposición había empleado para combatirle. El dato confirma otra clave expresada en los primeros párrafos de su inter-

⁹ ALCS, Investidura 6.

vención: el suyo iba a ser un Gobierno de continuidad centrista. Se trataba de llevar a cumplimiento la tarea que UCD había presentado en su programa de 1979, aunque ahora con otra persona a la cabeza del Gobierno. Era un intento de recuperar la solidez y unidad del partido congregándolo ahora no en torno a una persona, sino alrededor de un programa: «[...] es mucho lo que hemos hecho durante la transición, y lo hemos hecho ejemplarmente, como han reconocido y admirado nuestros amigos extranjeros, más objetivos que nosotros, a veces, en el diagnóstico. [...] Por todo eso hablo de continuidad, y por eso el Gobierno que pretendo formar será también un Gobierno de Unión de Centro Democrático»¹⁰.

Como corolario de esa idea, insistió en su concepto del cambio que deseaba protagonizar dentro de esa continuidad: «Es lícito que hagamos este balance con satisfacción y con esperanza y que deduzcamos de él una conclusión clara: la transición ha terminado», es momento de «inaugurar una etapa nueva, en la que actúen desde el primer momento los mecanismos constitucionales limpios de toda emoción fundacional». Entrelazando esas ideas de continuidad y de cambio, de defensa de lo conseguido y de comienzo de una nueva etapa, proclamó su empeño por superar «el desencanto, el pesimismo, la inseguridad y la desconfianza [que] son rasgos dominantes en el ánimo de los españoles». Para salir de esa situación era posible «un cambio en la manera de gobernar». Reconocía implícitamente la difundida sensación de que la democracia no había solucionado los problemas prácticos de los españoles, sino que, en algunos ámbitos, los había agravado. Quizá los más claros eran el terrorismo, cada vez más agresivo, más que en tiempos de la dictadura; la mala marcha de la economía y el creciente desempleo antes casi inexistente; el aumento de la marginación social y de las zonas degradadas, sobre todo en las ciudades, con el consiguiente aumento de la inseguridad ciudadana, también menor en la época anterior; y la impresión de que los políticos no se hacían responsables de nada de esto.

Tras esta interpretación del marco político y de sus principales intenciones, su discurso eligió cuatro asuntos para orientar el debate: la política económica, la política exterior, la política autonómica y la

¹⁰ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (en adelante *DSCD*), 1981, n.º 143, pp. 9150 y ss.

seguridad ciudadana. Adolfo Suárez había tratado esos mismos y dos más, pero por otro orden: Calvo-Sotelo prefirió integrar la política de defensa en el capítulo de la exterior y no dedicó un apartado íntegro al desarrollo constitucional, como había hecho Suárez.

Los asuntos económicos, abordados en primer lugar, habían sido largamente trabajados por Leopoldo Calvo-Sotelo en sus años de dedicación a la política. Era, además, el vicepresidente económico del Gobierno en funciones, y los evocó con detalle y precisión junto a las medidas que deseaba adoptar. Fue, con diferencia, la parte más extensa del discurso. El lenguaje, cargado de claridad técnica, contrastaba con el utilizado por Suárez, que había evitado en su investidura incluso el término *economía* como epígrafe y había preferido hablar de «políticas sociales» cuando enumeraba las económicas. El punto de partida de Calvo-Sotelo fue diferente: dejó clara la difícil situación que se vivía, propuso medidas para paliarla e intentar solucionarla: «[...] me parece vital devolver a las palabras su significado, comprender la gravedad real de nuestra situación económica y aceptar la profundidad de los problemas y sus conexiones recíprocas».

Esa cruda presentación del problema era, no obstante, una versión suavizada de la urgente señal de alarma que algunos asesores le habían apuntado. Luis Linde, entonces secretario general técnico de Economía, había sugerido expresarlo así: «Yo estoy obligado a decir hoy aquí, con toda la solemnidad y la fuerza que mis palabras puedan tener en este momento, que la situación económica de España es muy grave; y es muy grave no a corto plazo, no en base a datos coyunturales, sino a medio plazo y en base a cuestiones que afectan a nuestra estructura productiva y a nuestras instituciones económicas»¹¹. Enrique Fuentes Quintana o Juan Antonio García Díez, exministro de Comercio y Turismo a quien Calvo-Sotelo confiaría los puestos que él dejaba vacantes en el Gobierno, con tonos menos intensos en la forma que Linde, habían incidido en los mismos problemas en sus informes y subrayado la necesidad de una profunda transformación que adaptara la economía española a la nueva y nada fácil situación mundial, sacudida por la doble crisis petrolera de 1973 y 1979. En el equipo económico se temía, en efecto, que a medio plazo los males

¹¹ ALCS, Investidura 8, 134.

de la economía española fueran más letales para la democracia recién estrenada que otros, puramente políticos, que parecían ahora más graves. Si la economía española quebraba, no habría democracia que cultivar ni consolidar, todo se vendría abajo. Y había señales de que la quiebra era posible si no se acometían las reformas que se llevaba tiempo posponiendo.

De economía se había hablado repetidas veces en el Congreso en 1980. Porque preocupaba, el asunto había ocupado un amplio espacio en los debates de la moción de censura, la cuestión de confianza, y las sesiones de debate y aprobación de los presupuestos de 1981. Así pues, la primera constatación fue que había poco nuevo que decir, salvo que la situación era todavía peor ahora que unos meses atrás. Calvo-Sotelo decidió por eso presentar desde el comienzo del discurso un programa de reformas económicas amplio, ambicioso y costoso, de «posiciones comprometidas».

El dato más apremiante era el creciente desempleo, un fenómeno desconocido en años anteriores y que ahora era una tragedia para muchas familias, y sobre todo para las generaciones más jóvenes. En enero de 1979 había algo más de novecientos mil parados registrados, en enero de 1980, casi un millón doscientos mil, y en diciembre del mismo año más de un millón cuatrocientos mil. Los dos últimos años la tasa de paro había pasado del 7 al 11 por ciento, crecía a un ritmo del 25 por ciento anual¹². No había una solución mágica para ese problema, sino una solución económica. Las causas radicaban en la configuración del sistema productivo español, que no funcionaba adecuadamente. Si no se reformaba, se produciría un estancamiento global de la economía. La reforma debía conseguir una mayor flexibilidad que dinamizara producción e intercambios y preparara la adhesión a las Comunidades Europeas de forma ventajosa. La cuestión era cómo alcanzar esa meta sin abandonar enfoques sociales que permitieran hacer menos duro el cambio¹³.

Entre las reformas más urgentes e importantes se encontraba la de la política energética. La previsión de gasto en petróleo para 1981 era de 15 000 millones de dólares, el 60 % de toda la exportación prevista o, dicho de otra forma, el trabajo de 700 000 personas. Cada

¹² ALCS, *Investidura 2*, 25.

¹³ ALCS, *Investidura 2*, 0.

vez que se incrementaba el precio del crudo en un 10% se perdían unos 20 000 puestos de trabajo, y era seguro que se iba a encarecer. El primer objetivo era disminuir la dependencia del petróleo, rebajarla del 70 por ciento en que se encontraba al 50 por ciento, a base de incrementar la producción mediante centrales nucleares y térmicas de carbón¹⁴. La creación del Instituto Nacional de Hidrocarburos fue otra de las medidas anunciadas en este capítulo.

En segundo lugar, se detuvo en «la articulación de decisiones eficaces para crear puestos de trabajo duraderos», medidas de fomento del empleo. Preveían la creación de nuevas modalidades de contratación temporal, regular la contratación a tiempo parcial, mejorar la formación profesional para impulsar el empleo juvenil, los contratos de trabajo en prácticas, fomentar la movilidad geográfica e intersectorial, reducir la edad de jubilación, disminuir los costes de la Seguridad Social en los contratos, etc. El empeño debía ser constante e imaginativo, pero en los estudios que sirvieron de base a la preparación del discurso nadie se hacía ilusiones: el paro iba a crecer y llegaría en unos meses a los dos millones¹⁵. Quizá por eso no dio cifras concretas en este aspecto.

Con todo, «la crisis económica actual p[odía] calificarse principalmente como una crisis industrial», y a eso atendió en el siguiente apartado del programa económico. Tal crisis exigía una liberalización del sector, eliminar la complejidad normativa, adaptarse a la Comunidad Económica Europea (CEE), incorporarse a la ola de revolución tecnológica para ser menos dependientes, aumentar la productividad, incorporar la electrónica a la producción, etc. Además, había que poner al día la industria agroalimentaria, dinamizar las pymes, mejorar el sistema financiero para que creciera la inversión, desarrollar el Estatuto de los Trabajadores, y conectar estos cambios con los de fomento del empleo¹⁶. Al mismo tiempo, había que abordar sectorialmente el desmantelamiento de las industrias obsoletas. El plan preveía una tarea en tres años centrándose en la siderurgia integral, los aceros especiales y la industria textil, que era la que más empleos debía cancelar: cerca de medio millón. Calvo-Sotelo

¹⁴ ALCS, *Investidura 3*, 52.

¹⁵ ALCS, *Investidura 2*, 21.

¹⁶ ALCS, *Investidura 1*, 15.

evocó el proceso con tonos oscuros que algunos le afearon en el debate: «Estas realidades indiscutibles obligan a un costoso y difícil programa de reconversión industrial que reclama para su ejecución una convicción colectiva para que todos acepten, para que todos aceptemos los importantes esfuerzos que hay que hacer».

El símbolo del compromiso del Gobierno con esa llamada al esfuerzo se precisó en el anuncio de una medida muy concreta: «[...] reducir los gastos corrientes del ejercicio de 1981 en una cifra no inferior a 30.000 millones de pesetas» (el equivalente a unos 3000 millones de euros en 2025). Esa referencia al gasto público y al control del déficit se enlazaba con la mención de las reformas que se promoverían en el sector público para que aumentara su competitividad y fomentara el empleo. Las inversiones más importantes en ese campo serían en viviendas protegidas.

El segundo gran capítulo del discurso fue la política exterior, la situación de España en el mundo, podríamos decir, algo muy querido para el candidato, que tenía una idea de la estrategia exterior inseparable de la identidad nacional: «La realidad demográfica, económica y militar de España obliga a poner el acento en la política exterior, más que en lo que comúnmente conocemos como política internacional. Esto quiere decir que, sin olvidar la debida atención a las grandes cuestiones internacionales, pretendemos centrarnos en nuestros problemas, en la defensa de nuestros intereses específicos y en la cooperación activa y la amistad con aquellos países del mundo que comparten los valores e intereses consustanciales a la sociedad española de hoy».

En esta materia Calvo-Sotelo contó sobre todo con los informes de José Pedro Pérez-Llorca y también de Gabriel Cisneros y Javier Rupérez. Su programa se articuló en torno a tres ejes: seguridad y defensa nacionales, cooperación en el mantenimiento de los valores y libertades, y defensa de los propios intereses. El orden no era indiferente. La colocación de la defensa de los intereses nacionales al final, como una consecuencia, era parte de la visión del candidato de las relaciones exteriores.

Al descender a elementos concretos, comenzó por una definición general que condicionaba el resto del discurso: España era una democracia europea occidental con vínculos especiales con Iberoamé-

rica. Continuó con las relaciones de vecindad subrayando su satisfacción por la unanimidad en el deseo de ingresar en las Comunidades Europeas, tarea a la que él había consagrado un esfuerzo pionero. En el repaso por países, aludió en primer lugar a Portugal (vecino y socio inevitable en la pretensión de ingreso en la CEE); luego a Francia, con una obligada referencia a la cooperación antiterrorista, que era el asunto que más preocupaba en las relaciones bilaterales; a continuación, al Reino Unido y la cuestión de Gibraltar; y, finalmente, al Mogreb [sic], con una mención delicada de la cuestión saharauí, y a Guinea, con la que existían compromisos de ayuda poscolonial.

De ahí se daba el salto a un elemento crucial en las relaciones exteriores: la situación de España dentro del contexto geopolítico mundial en esos años llamados de la Segunda Guerra Fría. Era el corolario de la definición del país como una democracia occidental. Esa expresión marcó una de las líneas prioritarias de su programa. Se trataba seguramente de uno de esos asuntos que le hubiera gustado haber visto resueltos por los Gobiernos de Suárez: la identificación inequívoca de España con los intereses del mundo occidental, y su incorporación a la Alianza Atlántica: «[...] el Gobierno que aspiro a presidir reafirma su vocación atlántica, expresamente manifestada por la Unión de Centro Democrático, y se propone iniciar las consultas con los grupos parlamentarios a fin de articular una mayoría, escoger el momento y definir las condiciones y modalidades en que España estaría dispuesta a participar en la Alianza».

La formulación del propósito estaba especialmente medida, y la mención del partido como protagonista de la decisión se anticipaba a posibles disensiones internas, que serían mucho mayores de lo que él esperaba. Fue uno de los elementos simbólicos más importantes de la diferencia entre el programa de UCD y del PSOE y uno de los factores que desaconsejaba más claramente el intento de un Gobierno de coalición, una señal clara de qué se entendía por políticas más allá del consenso. El hecho de dedicar un párrafo a continuación a subrayar la independencia española en este asunto y lo intolerable que resultaría una injerencia exterior, con una referencia clara, aunque no explícita, a la Unión Soviética, reforzaba esa voluntad de anclar a España en el ámbito de Occidente, de sacarla de cualquier veleidad neutralista. Fue uno de los hitos del debate tal y como esperaba el candidato.

Es significativo que eligiera este al tiempo que eludía otros, como la mención del proyecto de ley del divorcio o la Ley de Autonomía Universitaria (LAU), que eran análogos en las dificultades políticas que suscitaban dentro de UCD. Solo después de esta declaración habló de la relación bilateral con los Estados Unidos de América, que quedaba así enmarcada en el contexto más amplio de la Alianza.

El tercer asunto que abordó el candidato en su intervención fue «el tema de las autonomías» al que consideraba «capital para España y para nuestro futuro» lo que le obligaba a ser «especialmente preciso e inequívoco». La situación heredada por Calvo- Sotelo en esta materia era particularmente grave y confusa. Desde el comienzo de la Transición había triunfado la idea de que la democracia debía ir acompañada de un proceso de descentralización territorial del poder, en contraposición con el centralismo franquista, pero también con el de los liberales del siglo XIX. La incesante actividad del terrorismo separatista de ETA en el País Vasco contribuyó a crear la sensación de urgencia en este proceso.

Tras las elecciones de 1977 Adolfo Suárez dio pasos decididos en la concesión de sendos regímenes preautonómicos a Cataluña y País Vasco, incluyendo decisiones tan controvertidas como el reconocimiento de la Generalitat republicana con su presidente en el exilio incluido, Josep Tarradellas. Aunque estos acontecimientos teóricamente no prefiguraban el diseño constitucional todavía en el aire, en la práctica alentaron la creación de entes territoriales por toda España, con lo cual en vísperas de los debates constitucionales, el país era ya *de facto* un Estado «preautonómico». En este hecho tuvo que ver tanto el afán de emulación entre las distintas regiones, nadie quería ser menos que nadie, como la actitud de las elites locales de los principales partidos, singularmente UCD y PSOE, sin olvidar la postura del ministro andaluz Manuel González Clavero, partidario de la generalización del modelo.

El título VIII resultó ser el más complejo y difícil de redactar de toda la Constitución y su texto final reflejó la ambigüedad e incluso la indecisión del partido en el Gobierno. Por un lado se pretendía conceder un estatus especial a las que la prensa pronto denominó «comunidades históricas», es decir Cataluña, País Vasco y Galicia, pero por otro, no podía establecer un tratamiento desigual entre españoles

violando el propio espíritu y la letra de la Constitución (artículo 14). El resultado fue, por tanto, insatisfactorio para casi todos puesto que dejó abierto el diseño territorial a expensas de su desarrollo futuro. Más que establecer un modelo cerrado la Constitución planteaba una hoja de ruta para conseguir la autonomía, acompañada de un proceso constante de transferencias de las competencias del Estado a las distintas comunidades, al albur de los futuros equilibrios de poder políticos en el Congreso de los Diputados. Además, los constituyentes optaron por una fórmula alambicada para establecer dos tipos de acceso al autogobierno, con diferentes requisitos y sin que quedara claro si el horizonte final sería un mismo nivel competencial e institucional. La vía de artículo 151 parecía reservada para aquellos territorios con mayor identidad regional (singularmente que gozaran de lengua diferente del castellano), que una disposición transitoria concretaba en aquellos que hubieran plebiscitado estatuto de autonomía en la II República (es decir, sin nombrarlos, se refería a vascos, catalanes y gallegos). Para estos se diseñaba un sistema de acceso «rápido», pero exigente, que incluía la celebración de un referéndum de ratificación. El camino del artículo 143 marcaba la pauta para el resto, con un proceso de transferencias más lento, sin plebiscito, pero también sin un diseño claro de su arquitectura institucional. Mientras que las «históricas» tendrían Gobierno, Asamblea propia con capacidad legislativa y Tribunal Superior de Justicia (artículo 152), el resto parecía estar abocado a una indefinida descentralización administrativa. El reparto de competencias (exclusivas y/o compartidas) entre el Estado central y las comunidades tampoco quedaba muy claro, puesto que el artículo 150.2 permitía que el Estado delegara o transfiriera todas las facultades de titularidad estatal «que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación» [sic].

Tras la ratificación de la Constitución, y después de agónicas negociaciones lideradas por Adolfo Suárez, se redactaban los estatutos catalán y vasco que era aprobados en referéndum en 1979. En 1980 se celebraban en esas dos regiones las primeras elecciones autonómicas con sendos triunfos de los partidos nacionalistas, PNV y CiU. Hasta aquí el camino trazado por el presidente Suárez había estado más o menos claro. El problema se presentaba a la hora de completar el proceso, pasando de un Estado *con* autonomías, a un

Estado *de* las autonomías. En UCD, algunos, como Pérez-Llorca, comprendieron que el camino emprendido tenía notables riesgos e intentaron reconducirlo, así por ejemplo se planteó en Galicia con un estatuto de competencias algo recortadas respecto a sus homólogos catalán y vasco, pero la iniciativa no prosperó, generando un intenso desgaste a UCD. Pero peor fue lo de Andalucía, región en la que la izquierda (PSOE y PSA) promovieron la vía del artículo 151 forzando incluso la convocatoria de un referéndum en el que el Gobierno acabó pidiendo el voto negativo. La esquizofrénica situación se complicó más aún ya que el resultado daba por aprobada la iniciativa en todas las provincias excepto en Almería donde el número de votos no fue suficiente. Ello condujo a un callejón sin salida en medio de una enorme confusión política que requirió de una alambicada solución legal que finalmente concedió a los andaluces la vía rápida que se había demandado. Mientras tanto, Valencia y Canarias comenzaban los trámites para emular a sus compatriotas. El caso andaluz convenció a UCD de que había que despejar el camino, aclarando de una vez que la vía del resto de las comunidades sería la del 143, lo que se hizo público en 1980 (Pérez Herrera, 2020, pp. 159-230). El nuevo ministro del ramo, Rodolfo Martín Villa, a finales de ese año dio los primeros pasos para reconducir el proceso sobre la base de la generalización, la racionalización, la homogeneización competencial y el acuerdo con los socialistas (Martín Villa, 1984, pp. 188-190). Así pues, cuando Calvo-Sotelo pronunció su discurso de investidura la situación era la siguiente: Cataluña y País Vasco ya tenían autonomía y Gobiernos propios, Galicia estaba pendiente de elecciones, en Andalucía había que ratificar el Estatuto en un nuevo referéndum y en las trece comunidades restantes estaban constituidos Gobiernos preautonómicos, algunos con proyectos de estatuto ya registrados en el Congreso, pero a la espera de conocer los pasos siguientes.

A la hora de escribir su discurso Calvo-Sotelo buscó inspiración en las palabras de Adolfo Suárez en su investidura de 1979, cuando dijo que «somos un país viejo» cuyo «reto actual consiste en admitir que somos como somos». Calvo-Sotelo subrayó dos párrafos. Uno en el que Suárez afirmaba que «tratamos de afrontar pues, simultáneamente, un problema histórico, un problema político y un problema funcional a los que no cabe encontrar soluciones mágicas», y el otro

en el que apuntaba como criterio de actuación: «Gradualismo, rigor y responsabilidad en la conducción general del proceso autonómico»¹⁷. El documento más completo que llegó al candidato fue el enviado por Martín Villa, el ministro del ramo. En él se hacía un repaso en primer lugar por los «compromisos asumidos» en el pasado y su grado de cumplimiento, para pasar luego a enumerar «los riesgos del Estado autonómico», entre los que señalaba cómo el temor a consagrar y aumentar los desequilibrios económicos y sociales podría derivar en un peligroso clima de enfrentamiento y competición emocional entre territorios. Por eso era preciso «un cierto grado de sosiego y de serenidad» de cara a conseguir «la máxima homogeneidad posible» en las competencias transferidas, «no solo por razón de justicia, sino para asegurar la funcionalidad del Estado». Finalmente enumeraba los objetivos concretos que se planteaba el Gobierno, que básicamente consistían en continuar con las transferencias a las comunidades ya constituidas, culminar los procesos gallego y andaluz y promover el desarrollo de las restantes, todo ello estableciendo un marco legal que definiera claramente el modelo de Estado autonómico, y dejara «diáfamanamente definidas» las competencias de cada cual¹⁸. Varios más de sus principales colaboradores enviaron al candidato abundantes observaciones y comentarios que le permitieron afinar y enriquecer el texto¹⁹.

En su discurso Calvo-Sotelo hizo notar, en primer lugar, la trascendencia histórica de lo que estaba en juego. Era un reto de enormes proporciones, de consecuencias imprevisibles si no se gestionaba correctamente. La «indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible», como rezaba el artículo 2 de la Constitución, debía hacerse compatible con «la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran». Como señaló el candidato «pocas veces un Estado con la complejidad y el entramado histórico del Estado español habrá emprendido un camino tan apasionante y difícil». Realmente desde la ordenación provincial de Javier de Burgos en

¹⁷ ALCS, *Investidura* 1, 1.

¹⁸ ALCS, *Investidura* 3, 62.

¹⁹ Por ejemplo Luis Ortiz, Manuel Villar Arregui, Alberto Oliart, Rafael Arias-Salgado, Juan José Rosón, Pío Cabanillas, José Luis Álvarez y Sebastián Martín Retortillo. ALCS, *Investidura* 3, 33, 44, 45, 48, 50, 51; *Investidura* 4, 64, 82; *Investidura* 7, 114, 123.

1833 no se había acometido un desafío similar. Calvo-Sotelo asumía que el proceso autonómico era irreversible, en cuanto que delineado en la Constitución y obra de su propio partido, y se comprometía a cumplir y aplicar los estatutos vasco y catalán, a poner en marcha los de Galicia y Andalucía, y a «ultimar todo el proceso autonómico restante, que me gustaría dejar concluido esta legislatura».

Pero donde el candidato quiso manifestar un énfasis especial fue en una segunda reflexión en la que subrayó repetidamente el papel decisivo del Estado «como pieza esencial del propio sistema autonómico», no un «simple almacén de competencias» que se van transfiriendo. El Estado debía ser el encargado de «asegurar la articulación del conjunto» y hacer posible la observancia de la unidad, la solidaridad y la igualdad consagradas en la Constitución. Especialmente importante le parecía mantener «el principio de la unidad económica de España», sobre todo de cara a la integración en la CEE. La idea central que intentó transmitir quedó resumida en la frase «No habrá autonomías fuertes sin un Estado fuerte», que repitió hasta en dos ocasiones. Con contundencia manifestó que su Gobierno ejercería «sin vacilaciones» todas sus competencias actuando con rigor para evitar «un desorden general que frustraría gravemente a nuestra sociedad». Remachó esta idea de forma llamativamente dramática: una cosa era defender el Estado autonómico y otra muy distinta «un entendimiento ligero de las autonomías como disolución de una patria común forjada por la Historia». Llama poderosamente la atención su apelación explícita a evitar «el desmantelamiento del Estado», lo que mostraría la enorme preocupación que el descontrol del proceso autonómico había despertado entre los hombres de UCD, como se puede ver en los documentos preparatorios del discurso, elaborados por sus colaboradores más cercanos. En el estado de ánimo del candidato al pronunciar estas palabras seguramente influían también los continuos conflictos que estaban surgiendo con los recién elegidos Gobiernos catalán y vasco, que intentaban ampliar sus competencias, haciendo uso de una interpretación expansiva de sus respectivos estatutos. Casos flagrantes eran la ley que suprimía las diputaciones provinciales en Cataluña o la primera ley sobre el catalán en las escuelas (Pelaz, 2020, pp. 330-334). O el hecho de que el lehendakari Garaicoechea hubiera «olvidado» jurar la Constitución

a la hora de asumir su cargo, o los constantes intentos por marginar al castellano en los espacios públicos (Martín Villa, 1984, pp. 190-191). Una multiplicación por diecisiete de estas actitudes evidentemente haría inviable un proyecto compartido de nación española. Si a esto unimos la existencia del terrorismo y sus continuos ataques contra las Fuerzas Armadas, máximos garantes según la propia Constitución de la «integridad territorial» de España (artículo 8) podremos hacernos una idea bastante clara de lo que podía estar pensando el candidato al redactar su intervención.

Pero, al lado de las palabras pronunciadas en el hemiciclo, resulta también interesante reflexionar brevemente sobre lo que no dijo el señor Calvo-Sotelo en esta parte de su discurso relativa a las autonomías, sobre todo a la luz de lo que ocurrió después. A pesar de que en los informes previos sus colaboradores le habían hecho llegar demandas relativas a la necesaria *ordenación, racionalización o armonización* del proceso autonómico, ninguno de estos términos aparece en la versión final del discurso. Calvo-Sotelo habló solo de «ultimar todo el proceso autonómico restante» pero nada dijo acerca de cuáles habían de ser las líneas generales sobre las que desarrollarlo. Es cierto que UCD ya había aclarado que la vía debía ser la del 143, pero no lo es menos que todavía quedaban en el aire numerosas cuestiones como por ejemplo el número final de autonomías, la viabilidad de las uniprovinciales o el caso de Madrid. Y, sobre todo, estaba por definir la forma en la que el Estado (ese «Estado fuerte») garantizaría la igualdad entre todos los españoles independientemente de donde residieran, si todas las autonomías tendrían las mismas instituciones, y cómo se conseguiría que los techos competenciales de todos los territorios fueran homogéneos. Dicho de otra manera, si entre la Constitución y los respectivos estatutos se podría insertar una legislación horizontal (según la terminología de Pérez-Llorca) que garantizara la armonización competencial y la preeminencia del Estado sobre las comunidades, o bien si la única vía para dirimir los conflictos sería el recurso al Tribunal Constitucional caso por caso. Viendo el camino que tomó luego Calvo-Sotelo a través de la presentación de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), parece claro que en estos momentos todavía no había decidido el rumbo a seguir. En buena medida porque tampoco quería cerrar del todo con

sus palabras de aquel 18 de febrero la posibilidad de un entendimiento con los nacionalistas catalanes o con los aliancistas de Fraga, o incluso llegado el caso con los socialistas, a pesar de que todos ellos le habían anunciado ya previamente su intención de no otorgarle su voto. El problema de estas posibles alianzas era que resultaban contradictorias entre sí, pues mientras que Roca y los suyos presionarían por una interpretación más laxa de ese Estado que Calvo-Sotelo quería fuerte, los de Fraga seguramente pedirían todo lo contrario y los de González quizá abogaran por una solución intermedia.

Tras la cuestión autonómica fue el turno para el último gran capítulo: la seguridad ciudadana y el terrorismo. Lo primero era un problema en parte de percepción. Cabía presentarlo señalando que la delincuencia en España era la tercera menor de Europa solo por encima de la de Portugal o Grecia. Pero eso significaba ignorar otra perspectiva, la de quienes comparaban lo que había antes y después de la democracia. Juan José Rosón lo resumía en el primer párrafo de un informe sobre delincuencia y terrorismo: «El clima de permisividad que acompañó el proceso de transición política hacia la democracia, la crisis del principio de autoridad y de la institución familiar, la introducción de la pornografía y el consumo cada vez mayor de drogas, las secuelas de la crisis económica y, fundamentalmente, la extensión y persistencia del paro, han contribuido a la exteriorización de conductas antisociales y violentas, contrarias al armónico desarrollo de la convivencia ciudadana y atentatorias contra la tranquilidad social de España»²⁰. De ahí había derivado una delincuencia nueva, protagonizada por jóvenes frecuentemente reincidentes. La mera represión no la solucionaría, hacía falta prevenirla, y a eso se refirió el candidato en su intervención.

Sobre el terrorismo, tras un año de balance especialmente trágico con más de cien asesinatos, Calvo-Sotelo habló poco, y eso a pesar de que reconocía que «el problema [terrorista] no es sólo, como se dice a menudo, un problema de Estado, sino que es el gran problema que pone en riesgo la propia realidad del Estado». Prometió acción política, legal (tipificando el delito de terrorismo), judicial, policial y de cooperación internacional, para defender la democra-

²⁰ ALCS, *Investidura* 3, 60.

cia, que es lo que el terrorismo atacaba. Una de las razones para la brevedad, además de la elemental necesidad de elegir entre unos asuntos y otros, era la situación que se vivía esos días. El 13 de febrero había muerto en Madrid el miembro de ETA José Ignacio (Joseba) Arregui. Había sido detenido el día 4, con una herida de bala en el hombro, junto a otro miembro de la banda. Se denunció que durante el interrogatorio policial había sufrido torturas que, si no causaron su muerte, la precipitaron. El suceso provocó una ola de protestas, una huelga general en el País Vasco y Navarra, y condenas de numerosos grupos políticos. El hecho fue desastroso para el prestigio de las fuerzas policiales. El 7 de febrero había sido asesinado el ingeniero José María Ryan, que trabajaba en la central nuclear de Lemóniz, lo que había provocado una movilización contra ETA que fue anulada por los efectos de las torturas a Arregui. El problema del terrorismo era también un problema policial, de mejora de los servicios policiales, pero eso era difícil de expresar brevemente y más en un momento en que las fuerzas del orden eran blanco de la acción terrorista.

El discurso terminó con dos apuntes más, fuera de los cuatro puntos principales anunciados. El primero mencionaba la necesidad de modernizar la Administración pública: se buscaría con un nuevo régimen de la función pública. El segundo, respondía a la ola de desencanto con la democracia que vivía el país con una llamada a la participación ciudadana responsable. «[...] acaso nos falta aún, en ese proceso de maduración desde la dictadura, una cierta voluntad para asumir las mayores responsabilidades en los asuntos colectivos que corresponden a la sociedad en un régimen de libertades. De ahí al desencanto, a la confianza [sic, por desconfianza] y a la crítica sistemática, no hay más que un paso». Como le habían sugerido sus asesores, Pío Cabanillas en concreto, convenía hacer presente que era momento de hacer una nueva política, de gobernar en lugar de «hacer Historia» como en los años anteriores. Había que abandonar la sensación de fragilidad de la democracia, alcanzar su consolidación, y llamar a la implicación del ciudadano en la resolución de los problemas comunes, que eso era la democracia. Había llegado la hora

de redimensionar al Estado y devolver a la sociedad su protagonismo, sin buscar unanimidades en una sociedad pluralista y diversa²¹.

Así terminó, con un timbre de hondura política, la exposición de su programa. Lo remató con una llamada a la unión de todos, Administraciones locales y autonómicas, partidos del Gobierno y de la oposición y sociedad en su conjunto, en la tarea común que se proponía liderar. Unos días más tarde esta llamada a la unidad adquirió, inesperadamente, una nueva urgencia y significado.

III. LA INVESTIDURA SE COMPLICACIONA

En general la reacción de la prensa al discurso de investidura fue moderadamente favorable. *La Vanguardia* definía el programa de gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo como «razonable» y afirmaba que «tanto en la forma como en el fondo fue coherente a la vez que reservado». Subrayó que el candidato había señalado acertadamente el paro como el primer problema social y económico de España y recogió la idea de que «no habría autonomías fuertes sin Estado fuerte»²². *Diario 16* dictaminaba en su portada que «Aprobó el primer examen», lo que no sonaría halagador para un número uno de su promoción de ingenieros de caminos. El periódico apuntaba la «impresión positiva» que le había causado un discurso «sólido y coherente» en el que se había anunciado explícitamente la voluntad de no hacer continuación del suarismo y de dar por cerrada la Transición. Valoraba también que se hubiera colocado la economía «a la cabeza del ranking» de los problemas de España y celebraba que se superara «a través de la ortodoxia europeísta y atlantista las masturbaciones mentales que caracterizaban a los diplomáticos de la *fontanería monclovita*». Por el contrario, echaba en falta más concreción sobre el divorcio y respecto a las autonomías²³. Para *Pueblo* el candidato había anunciado el comienzo de «una etapa nueva», señalando «la claridad y el realismo» como claves de un discurso «frío y relativamente escueto, pero marcadamente pragmático y sin concesiones a la galería o al aplauso fácil». También subrayaba que la economía hubiera ocu-

²¹ ALCS, *Investidura* 4, 82.

²² *La Vanguardia*, 19-2-1981.

²³ *Diario 16*, 19-2-1981.

pado «un primer plano y casi la mitad de la intervención» ya que el problema esencial de España era el desempleo. Aplaudía además la decisión de entrar en la OTAN porque «la neutralidad parece el sueño imposible de una noche de verano»²⁴. Para *Ya*, se había tratado de «un discurso serio», con el que estaban sustancialmente de acuerdo, si bien habían echado en falta «la garra del político de raza, el pálpito cordial, la capacidad de entusiasmar y arrastrar a un pueblo». Esta era la «gran incógnita del señor Calvo Sotelo, que solo el tiempo podrá resolver»²⁵. *Cinco Días* un tanto críticamente hablaba de «un discurso de compromiso, más que comprometido, aunque también más esperanzador que esperanzado. Posiblemente, el único discurso posible»²⁶. A juicio de *ABC* era el programa de «un hombre digno», que no se presentaba como «el mago que tiene las soluciones en su varita y en su sombrero» (transparente alusión a su predecesor) al que había que calificar como de «serio, realista, lúcido, valiente, sin ilusiones, pero con esperanzas»²⁷.

Las valoraciones más negativas se encontraron en las dos cabeceras situadas en las antípodas ideológicas. *El País* señaló los silencios del candidato sobre divorcio, educación, cultura, sanidad o administración, las redundancias sobre la política económica y las «ambigüedades o imprecisiones» sobre autonomías o seguridad ciudadana, que contrastaron con su «dureza» sobre la OTAN o la energía nuclear. Calvo-Sotelo no había pronunciado «un discurso político sino una conferencia de contenidos planos, desprovista de cualquier vibración». Su intervención le definía «como lo menos parecido a un líder»²⁸. *El Alcázar* coincidía en que «no convenció a nadie, ni siquiera a algunos sectores de su propio partido»²⁹. Por su parte la prensa internacional destacó «el carácter serio de su discurso, sin concesiones a la galería» y «su descubrimiento como brillante parlamentario»³⁰.

²⁴ *Pueblo*, 19-2-1981.

²⁵ *Ya*, 19-2-1981.

²⁶ *Cinco Días*, 19-2-1981.

²⁷ *ABC*, 19-2-1981.

²⁸ *El País*, 19-2-1981.

²⁹ *El Alcázar*, 19-2-1981.

³⁰ ALCS, *Investidura* 5, 94 bis (21-2-1981).

Se había acordado que entre la intervención del candidato y las respuestas de los portavoces transcurrirían unas 24 horas. Un tiempo para pensar en sus propuestas, un contrapunto formal a la falta de debate en la investidura de Suárez en 1979. La moción de censura y la cuestión de confianza habían dejado la impresión de que los debates eran una mera escenificación de algo ya decidido que apenas si requería pensar con calma ni considerar los argumentos de otros parlamentarios. El de Calvo-Sotelo era el primer debate de investidura de la monarquía parlamentaria y sentaba precedente.

La sesión había sido precedida por intensas negociaciones del candidato o representantes suyos con quienes podían apoyar su proyecto. Se puso a ello en cuanto fue designado por el Comité Ejecutivo centrista, el 30 de enero. Suárez había conseguido mayoría absoluta, 183 votos, en la investidura de marzo de 1979 gracias al apoyo de Coalición Democrática (CD) y de los andalucistas. En la cuestión de confianza de septiembre de 1980 había reunido 180 votos: los centristas, los de *Convergència i Unió* (CiU), y los andalucistas del Partido Socialista de Andalucía (PSA) de nuevo. Calvo-Sotelo intentó buscar los apoyos necesarios de cara a obtener la mayoría absoluta precisa para pasar en primera vuelta. Cuidó para ello, en primer lugar, la cercanía con los críticos de UCD. En su agenda aparecen reflejadas las conversaciones con Óscar Alzaga y Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, dos influyentes miembros de ese grupo. Se entrevistó también con Agustín Rodríguez Sahagún el 3 de febrero, antes del congreso del partido en Palma de Mallorca. Alcanzó con ellos su objetivo. En segundo término, buscó el entendimiento con Manuel Fraga, que le dijo que no el 2 de febrero. No se rindió, al día siguiente conversó con José María de Areilza, que votaría sí a su investidura con otros dos diputados, rompiendo la unidad del grupo de CD. Los catalanistas, en cambio, mantuvieron una postura más cerrada. Miquel Roca le puso como condición el 3 de febrero «la profundización del Estatuto», a lo que Calvo-Sotelo respondió que «no podía pagarle en términos de Título VIII de la Constitución, que prefería –si ése era el precio– ser suspendido en la primera votación como candidato y aprobar en la segunda» (Calvo-Sotelo, 1990, p. 113). No fue la última vez que intentó sumar a los nacionalistas catalanes a su proyecto de gobierno, unos meses más tarde insistiría a Roca en la posibilidad de que asumiera

una cartera ministerial. Hubo también negociación con el Grupo Parlamentario Vasco, el PNV, pero sin acuerdo. Con los andalucistas las relaciones estaban prácticamente rotas, distanciamiento subrayado con la salida de Manuel Clavero del Grupo Parlamentario Centrista y su paso al Mixto. El único intento que fructificó fue el realizado con el diputado de Unión del Pueblo Navarro (UPN), Jesús Aizpún. El apoyo al proceso pactado de mejoramiento del Fuero, expresamente mencionado en el discurso de investidura, y el rechazo a la fusión de Navarra con el País Vasco por parte de UCD, habían abierto el camino para esa colaboración.

El estudio de las intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios deja una impresión de sobrerrepresentación del particularismo³¹. La tarde del día 19 intervinieron trece diputados, de los cuales cinco eran portavoces de un grupo parlamentario propio: el andalucista Alejandro Rojas Marcos, el socialista vasco Carlos Solchaga, el nacionalista vasco Marcos Vizcaya, Manuel Fraga por Coalición Democrática y Miquel Roca por la Minoría Catalana. Solo Fraga no representaba a un grupo definido territorialmente. Ocho más estaban integrados en el Grupo Mixto, y todos ellos tenían un toque particularista –navarro, aragonesista, canario, catalán, vasco y dos andaluces– salvo Blas Piñar, el representante de la extrema derecha. Así que, en conjunto, el 90 por ciento de las argumentaciones escuchadas tuvieron una melodía regionalista o nacionalista. No fue esto, de todas formas, lo que más incomodó al candidato, sino el hecho de que el PSOE dispusiera de tres grupos parlamentarios: el de los socialistas vascos, el de los catalanes y el del PSOE. Eso hacía que el discurso de la oposición más numerosa fuera reiterado y polifónico, y le obligó a dosificar su respuesta a asuntos en los que unos y otros insistieron. La mañana del viernes 20 intervinieron Ernest Lluch por los socialistas catalanes y Santiago Carrillo por los comunistas. Por la tarde lo hizo Felipe González por el socialista y cerró el debate Rodríguez Sahagún por el centrista. Fuera del Congreso continuó la presión terrorista: ese mismo día, ETA secuestró a los cónsules de El Salvador y Austria en Bilbao, al de Uruguay en Pamplona y fracasó en la tentativa de hacer lo mismo con el de Portugal en San Sebastián.

³¹ *DSCD*, 1981, n.º 144, pp. 9180 y ss.; n.º 145, pp. 9213 y ss.

El debate parlamentario fue animado. El candidato contestó a todos los intervinientes salvo a algunos del Grupo Mixto, a Ernest Lluch (dato que olvida en sus memorias) y, como excepción más sonada, a Manuel Fraga. En esta ocasión, el silencio fue noticia, y sorprendió a Fraga, que murmuró desde su escaño: «¡C..., no me contesta!». Los motivos no eran difíciles de adivinar. Fraga hizo un discurso duro, descalificador, en un momento difícil y en nombre de un grupo parlamentario dividido: tres de sus miembros votarían a favor y el resto se abstendrían, lo que sugería que la contundencia no tenía origen en cuestiones de programa. El conservador lo justificó diciendo que habían apoyado a Suárez pero que no lo repetirían por la inestabilidad intrínseca a los Gobiernos monocolors de UCD. Añadió algo sobre el discurso del candidato que parecía pensado para irritarle: «La exposición del programa que nos ha hecho el Sr. Calvo-Sotelo no ha añadido más que intenciones [...]». Años más tarde Calvo-Sotelo seguía pensando que había hecho bien en no contestarle (Calvo-Sotelo, 1990, p. 40). Juan María Bandrés, de Euzkadiko Ezkerra, que reclamó una Navarra vasca, le llamó torturador, y tuvo esta respuesta: «[...] me limito a tomar sus palabras y a devolvérselas desde mi escaño con el más pequeño de mis desprecios» lo que provocó prolongados aplausos desde la bancada centrista.

Por lo demás, el argumentario frente al candidato fue repetitivo: la debilidad y falta de unidad de UCD, la necesidad de más explicaciones sobre la dimisión de Suárez, la inoportunidad de plantear el ingreso en la OTAN, las supuestas restricciones del proceso autonómico y el agravio a la región de procedencia de cada uno, la derechización creciente de UCD hasta llegar a un programa reaccionario (Carlos Solchaga), retrógrado (Lluch) o involutivo (Carrillo), la falta de definición en los proyectos de ley de divorcio y de Autonomía Universitaria y, en el caso de Fraga y Felipe González, el del Estatuto de Centros Docentes, la clásica acusación desde la izquierda de connivencia con el capital y los empresarios y olvido de las clases trabajadoras a las que se venían a pedir otra vez sacrificios, y la no menos clásica disyuntiva de mayor o menor intervención y gasto público para solucionar los problemas económicos.

Fuera de esos elementos comunes, llamó la atención la actitud abierta y constructiva de Miquel Roca. Tan solo se mostró duro al

recriminarle que pensara «en descentralización más que en autonomías». Daba la impresión de que en CiU les hubiera gustado votarle, pero que se quedarían en abstenerse, y prometió su apoyo al Gobierno cuando lo necesitara. La gran pregunta es por qué no evitaban una segunda vuelta. Se la había formulado la víspera Pío Cabanillas por teléfono a Jordi Pujol en presencia del candidato, sin hacer cambiar de postura al catalán (Calvo-Sotelo, 1990, p. 40, Nota 25).

El debate con Carrillo dejó un momento memorable del que se hizo eco la prensa. Se había mostrado contundente, algo encendido, con un aire de superioridad condescendiente en la refutación del candidato y de su desinterés por un Gobierno de coalición en una democracia todavía por consolidar. Su discurso le merecía una «apreciación global radicalmente negativa». La réplica de Calvo-Sotelo fue directa, minuciosa y elaborada. Con motivo de la dificultad para salir elegido en primera vuelta evocó el buen conocimiento que el líder del Partido Comunista de España (PCE) tenía de países con mayorías del 99 por ciento, e incluyó alguna alusión personal a la posible pérdida del sentido del humor del comunista, desmontó detalladamente la supuesta derechización de UCD, e incluyó una referencia que situó el debate en el mapa político de la historia reciente. Calvo-Sotelo se refirió a que Carrillo se había quedado sin modelo al distanciarse del soviético, algo que no hacían todos en su partido, sin modelo y sin doctrina, porque el marxismo estaba en crisis en todas partes. El eco de las noticias de la contestación en Polonia resonaba en la prensa de esos días. El líder comunista buscaba, por eso, el auxilio de aritméticas de coaliciones que le permitieran entrar en el Gobierno como fuera, ya que no tenía las mayorías aplastantes acostumbradas en los países comunistas: «¿Y qué hace el señor Carrillo sin doctrina, sin modelo, sin poder? ¿Qué puede hacer desde esta tribuna? Pues lo que ha hecho: yuxtaponer una serie de afirmaciones desordenadas que yo he intentado ordenar y que procuraré, dentro del orden de mis apuntes, responder con la mayor precisión posible». La contrarréplica del comunista sonó dolida y entretejió razonamientos en defensa de la actualidad del marxismo con alusiones a los tiempos del franquismo, y terminó calificando a UCD de «jaula de grillos». Como anotaron algunos comentarios de la prensa al día siguiente, esto ya no eran los tiempos de Suárez.

La minuciosa preparación del debate se había ocupado del argumentario de la izquierda y sobre todo del choque dialéctico con el líder de la oposición, Felipe González. Por lo que hacía a argumentos e ideas la preparación acertó: todas las objeciones que se le formularon habían sido anticipadas por sus asesores, además de algunas otras que no le plantearon. Pero el discurso del sevillano fue menos agresivo de lo que muchos esperaban. González manifestó que no daba la Transición por acabada: faltaba el desarrollo legislativo de la Constitución y la democratización real del Estado y de la sociedad. Insistió en los calificativos sinónimos de derechización: la oferta del centrista le parecía fuertemente conservadora, más de lo que era habitual en otros países de Europa occidental. El líder socialista dedicó gran parte del discurso a golpear en las cuñas que ayudaban a dividir UCD: la LAU, la ley de financiación de centros docentes, aunque inicialmente no la de divorcio. Se remitió a Solchaga y a Lluçà para manifestar su oposición al programa económico presentado, y reconvino a Calvo-Sotelo por haber respondido al primero pero no al segundo. En cuanto a la OTAN, se mostró partidario de estudiar el asunto sin ideologizarlo, ponderando pros y contras. Tardó varios minutos en afirmar que no quería que España estuviera en la Alianza, porque solo aportaría riesgos y no beneficios. En el asunto autonómico estuvo delicadísimo, con preguntas solo de procedimiento. Y terminó insistiendo otra vez donde más dolía a UCD y con una coda acerca de las preocupaciones del PSOE: las mujeres, los ancianos, los desfavorecidos, de los que no se ha hablado... y de su aspiración a una sociedad más justa e igualitaria. Se colocó así, como habían previsto en el gabinete del candidato, por encima del debate y como árbitro de la situación.

Calvo-Sotelo le contestó con un talante muy conciliador. Agradeció el tono de González y examinó detalladamente los puntos que le había comentado de su programa. En la cuestión de los desfavorecidos le hizo presente que en España había crecido el salario real más que en el resto de Europa desde 1973, dato que había repetido varias veces durante el debate. A continuación, González contrarreplicó con argumentos económicos que pretendían desmontar los del candidato, le volvió a poner frente a los procesos legislativos polémicos para su grupo y afirmó por fin que cuando el PSOE tuviera mayoría

plantearía la salida de España de la OTAN. El candidato respondió de nuevo afirmando que sus posturas no estaban tan alejadas. En lo que disentían, UCD seguiría su criterio. González cerró el debate con una nueva alusión a los niveles salariales, a la OTAN, y a las leyes candentes. Los dos últimos asuntos fueron los preferidos en los comentarios de la prensa.

La votación no ofreció sorpresas. A favor 165 de UCD; 3 de CD, Osorio, Areilza y Senillosa; y 1 del Grupo Mixto, Aizpún (UPN), en total 169. 158 votaron en contra y 17 se abstuvieron: Minoría Catalana, el resto de CD y 2 diputados del Grupo Mixto; estaban ausentes otros 6. El presidente del Congreso convocó una nueva sesión el lunes 23 de febrero para someter la misma propuesta a una nueva votación cuya hora fijó, de modo orientativo, a las seis de la tarde.

Como es bien sabido, esa jornada parlamentaria, sin embargo, tendría un desenlace bien distinto del previsto³². A la altura del llamamiento al voto del diputado por Soria, Manuel Núñez Encabo, el reloj de la historia se detuvo súbitamente, como diría Calvo-Sotelo con su característica causticidad, durante «tres minutos dramáticos y 17 horas grotescas» (Calvo-Sotelo, 1990, p. 51). Ante la entrada en el hemiciclo del teniente coronel Tejero y sus guardias civiles, el discurso pronunciado por el candidato y el debate que siguió parecieron quedar extrañamente lejanos, como fuera del tiempo. Toda la obra de la Transición, costosamente edificada desde 1976 corrió el riesgo de venirse abajo. La decisiva intervención del rey aquella madrugada salvó la situación. Al día siguiente el monarca invitó a la Zarzuela a los principales líderes políticos, aunque no a Calvo-Sotelo, según este porque «formalmente no tenía por qué recibirme», para pedirles a todos el regreso a la «normalidad constitucional» (Prego, 2000, p. 131). Tras unas horas confusas en las que se llegó a plantear la retirada de la dimisión de Suárez, se convocaba de nuevo al Congreso de los Diputados para la tarde del miércoles día 25 con el fin de terminar un proceso de investidura que ya se había alargado durante una semana.

El presidente de las Cortes, Landelino Lavilla abrió la nueva sesión con un inspirado discurso reivindicando la democracia, que fue muy aplaudido y después tomó de nuevo la palabra el candidato para

³² *DSCD*, 1981, n.º 146, pp. 9259 y ss.

una breve intervención, previa a la toma de posición de los grupos y a la votación final. Desde la tribuna «manchada por Tejero», Calvo-Sotelo huyó «deliberadamente de toda retórica», porque como él mismo dijo después, le hubiera producido rubor «cantar desde ella un himno heroico a la libertad, ante los mismos escaños que nos habían dado refugio escasamente heroico unas horas antes» (Calvo-Sotelo, 1990, p. 48). El hombre que el día 18 había anunciado que la Transición había acabado y que proponía un plan de gobierno alejado de las emociones fundacionales veía trastocado todo el escenario y el orden de sus prioridades. La investidura, dijo desde la tribuna de oradores, llega ahora «si la alcanzo, en circunstancias distintas [...] en circunstancias más difíciles». Los hechos del día 23 suponían «una modulación profunda [...] en los términos de mi discurso». Lo importante en este momento era la consolidación de la democracia y para conseguirlo proponía abrir un debate serio con la oposición sobre los «comúnmente llamados temas de Estado». Ciertamente no fueron unas palabras muy brillantes desde el punto de vista retórico, pero sirvieron para subrayar «el estímulo» que el golpe fallido suponía para la acción de gobierno que pretendía llevar a cabo, «en la esperanza de un futuro mejor que sigue estando en nuestras manos, que sigue estando en las manos del poder civil al que deben de estar siempre subordinadas y obedientes las Fuerzas Armadas».

A continuación, la mayoría de los portavoces de los grupos parlamentarios ratificó el sentido del voto emitido en la primera parte de la investidura, entre expresiones de condena a los golpistas y de reafirmación de su fe democrática. Hubo, sin embargo, dos importantes sorpresas. Manuel Fraga, tras provocar la risa de la Cámara al recordar las «breves y dignas palabras del señor candidato, que no han podido ser más dignas, aunque también, con toda franqueza, no han podido ser más breves», pasó a anunciar que los seis diputados de su grupo (incluido él mismo) que se habían abstenido en la anterior votación, votarían ahora afirmativamente. El suyo era un «“sí” condicional», un «sí “testimonial” a la democracia, un “sí” a la gobernabilidad del Estado», que sería un «“no” rotundo para aquellas otras acciones del Gobierno que no nos convenzan». A continuación, habló Miquel Roca para anunciar que, sin renunciar a las reticencias que habían llevado a su grupo a la primera abstención, ahora, cuando su voto ya

no era necesario y nadie les podía acusar de cobrar por él un precio, «por democracia y por defender la democracia, vamos a votar a favor de su investidura». Se había producido «un cambio en la jerarquía de nuestras necesidades», porque la principal acción que el Gobierno deberá acometer «será sin duda la defensa de la democracia». La votación definitiva arrojó el resultado de 186 votos afirmativos frente a 158 negativos³³. Leopoldo Calvo-Sotelo había conseguido la confianza de la Cámara por mayoría absoluta. Había concluido el primer debate de investidura en la nueva monarquía parlamentaria. «La batalla de un hombre solo contra medio Parlamento» como la definiría su protagonista, había terminado (Calvo-Sotelo, 1990, p. 90). Años después el presidente electo, observaría ácidamente que si Fraga o Roca (con uno de ellos habría bastado) hubieran votado lo mismo el día 20 de febrero «el lunes siguiente, el 23F, habría estado vacío el hemiciclo de la Carrera de San Jerónimo, como todos los lunes, sin diputados por los suelos ni guardias civiles por las alturas» (Calvo-Sotelo, 1999, p. 91).

IV. UN PROGRAMA PARA SER CUMPLIDO

Cuando Leopoldo Calvo-Sotelo comenzó su discurso de investidura el 18 de febrero de 1981 los retos a los que entonces se enfrentaba ya parecían complicados. En primer lugar, debía sustituir al carismático Adolfo Suárez, el hombre cuya magia había hecho posible la Transición, pero cuyo brillo se había ido apagando progresivamente. En segundo término, tenía que conseguir revertir el desencanto que se había instalado en la sociedad española, respecto a un nuevo régimen que no había conseguido soluciones inmediatas para los acuciantes problemas del país. La lista era larga y el candidato priorizó de forma realista las cuestiones pendientes, empezando por la economía (a la que dedicó casi la mitad de su intervención), con un paro y una inflación descontrolados, y siguiendo por el desarrollo autonómico y el azote del terrorismo. La entrada en la OTAN fue la principal aportación personal de Calvo-Sotelo al programa de gobierno porque, frente a la tibieza de Suárez, consideraba la incorporación a la Alianza como una consecuencia inevitable de la alineación definitiva de la

³³ DSCD, 25-2-1981, n.º 147, pp. 9283-9297.

España democrática en el mundo occidental, dentro del escenario de la Guerra Fría. Se trataba de un programa pensado para ser ejecutado en un tiempo tasado, exclusivamente lo que quedara de legislatura, ya que Calvo-Sotelo había aceptado la candidatura a la Presidencia del Gobierno, pero no la del partido, y entonces ni se intuía quien podría ser el cabeza de cartel electoral en 1983, quizá de nuevo el propio Suárez. Francisco Umbral atribuiría al candidato la siguiente frase: «A mí me han contratado por dos años»³⁴.

Si el día 18 el desafío ya era complejo, el golpe fallido del 23 vino a añadir una nueva dimensión a su presidencia. Sus adversarios siempre le echarían en cara, «como metralla» y para disgusto suyo, la famosa «frase redonda» de su discurso con la que había dado por terminada la Transición justo antes de la entrada de Tejero. Lo cierto es que en aquellos días, ni durante el debate, ni en los medios de comunicación se aludió en ningún momento a la inminencia de un estallido militar «y hubo ancha ocasión parlamentaria y periodística para decirlo; pero nadie lo dijo entonces», porque nadie lo preveía (Calvo-Sotelo, 1990, p. 37). Tras los hechos, lo importante era la respuesta que el nuevo presidente diera desde el Gobierno. «El golpe me obligó a emprender con absoluta preferencia una labor que no había podido prever en mi discurso de investidura: la devolución a los españoles de su fe en la libertad y en la democracia, tan escarneada por los sucesos del 23-F» (Calvo-Sotelo, 2002, p. 125). De esta manera, la consolidación del régimen, que pasaba entre otras cosas por el asentamiento del poder civil sobre el militar con el juicio a los golpistas, se convertiría en su principal preocupación. Como recordaría en una entrevista años después, no se trataba tanto de cambiar el orden de prioridades sino de asumir que «aquello es tan brutal que ya no hay más que una cuestión» (Prego, 2000, p. 125).

El 23F también iba a condicionar la percepción de su mandato y de las medidas que tomara en lo que quedara de legislatura, a las que un sector de la prensa tendería a considerar como «adoptadas a la sombra de los sables y para enfriar la cólera castrense», cuando en realidad se habían planteado ya antes de la entrada de Tejero en el hemiciclo (Calvo-Sotelo, 1990, p. 38). En este punto, no obstante,

³⁴ *El País*, 7-2-1982.

el golpe, de forma si se quiere paradójica, abriría una ventana de oportunidad. Siendo cierto que la búsqueda del diálogo social para combatir el paro, la idea de que había que fortalecer al Estado dentro del proceso autonómico, o la incorporación a la OTAN fueron medidas anunciadas antes del 23F, no lo es menos también que el clima creado tras la intentona fallida ayudó a alcanzar los imprescindibles acuerdos con otras fuerzas políticas y sociales que las hicieron posibles.

El hecho era que UCD el día 18 no tenía la mayoría suficiente para llevar adelante ninguna de esas propuestas, e incluso después de la votación del 25, los apoyos de CiU y de CD no eran seguros. Esto implicó desde el principio la necesidad de negociar con las fuerzas parlamentarias. Antes del día 18 Calvo-Sotelo no quiso pactar con los nacionalistas catalanes porque sus condiciones le habían parecido inaceptables, mientras que por su parte Fraga le había negado su apoyo. Después del 25 estas dos formaciones se mostraban más colaboradoras, aunque en el tema autonómico sus objetivos eran opuestos, mientras que el PSOE de Felipe González ahora le ofrecía un Gobierno de concentración, que fue rechazado por el presidente. La idea de Calvo-Sotelo era que UCD se bastaba por sí sola para gobernar y que una *gran coalición* habría dado en parte razón a los golpistas en el sentido de que la democracia había llegado a un punto límite que requería soluciones excepcionales. Además, seguramente habría agudizado la crisis interna de UCD y privado al país de la alternativa que suponía la oposición socialista. Así pues, la andadura de la legislatura estaría marcada por una aritmética parlamentaria fluctuante y variable. Calvo-Sotelo se entendería con la izquierda política y social (PSOE, UGT, CCOO, además de la patronal) para aprobar el Acuerdo Nacional de Empleo (ANE), a la vez que conseguiría el apoyo socialista para la firma de los pactos autonómicos y la posterior aprobación de la LOAPA. Por su parte, la derecha nacionalista de CiU y PNV, radicalmente opuesta a la política autonómica de Calvo-Sotelo y González, se alinearía en cambio con UCD y con Fraga para apoyar la entrada en la OTAN, ante el rechazo frontal en este caso de socialistas y comunistas. Debe ser subrayado que el colapso de la legislatura no vendría por la falta de apoyos externos, sino por la implosión de la propia UCD empeñada en autodestruirse.

De los cuatro grandes objetivos que Calvo-Sotelo planteó en su discurso, dos de ellos se presentaban especialmente difíciles de alcanzar, dada la dimensión de la tarea, que sobrepasaba las posibilidades de cualquier Gobierno en aquellos momentos. A pesar del ANE, la destrucción de empleo prosiguió, si bien a un ritmo algo menor, por lo que el paro continuaría siendo durante mucho tiempo la principal lacra de la economía española. Algunas iniciativas, sin embargo, se adoptaron. Por ejemplo, se pusieron las bases para la reconversión industrial, que luego desarrollarían los socialistas, se dieron algunos pasos para la liberalización del sector financiero y se afrontó una modesta reforma de la seguridad social. Algo parecido ocurrió con la lucha contra el terrorismo en la que se registraron algunos éxitos, en una batalla que ya se intuía de muy largo recorrido. Se mejoró el combate policial con la creación del Mando Único, se introdujeron mejoras legislativas como la conocida ley para la defensa de la democracia, se buscó la colaboración internacional (encontrándose con la frialdad de los futuros socios europeos, especialmente la de Francia), disminuyó el número de atentados después del «año de plomo» de 1980, se consiguió la desaparición de ETA Político-Militar e incluso se desplegó temporalmente el ejército para impermeabilizar la frontera.

Fue en las otras dos grandes materias de su intervención en las que Calvo-Sotelo lograría sus mayores éxitos, al ser cuestiones más concretas, aunque no por ello menos complejas. En ambos asuntos su Gobierno dejó una impronta que ha llegado hasta nuestros días, si bien teñida por la falsa leyenda negra de que habían sido consecuencia directa del intento de golpe de Estado. El proceso autonómico necesitaba un horizonte claro y un método de actuación definido, y ello se consiguió gracias a los pactos autonómicos firmados con los socialistas en julio de 1981, a pesar de la oposición frontal en la calle y en las Cortes de los nacionalistas. Con ello se definió el mapa de España, con sus 17 comunidades y dos ciudades autónomas y se diseñó el entramado institucional con un nivel homogéneo de competencias. Y todo estuvo a punto en 1983, tal y como el candidato prometió en su discurso. El posterior intento, por medio de la LOAPA, de armonizar el proceso y determinar la preeminencia de la legislación estatal sobre las autonómicas correría peor suerte, ya que finalmente

fue declarada parcialmente inconstitucional en 1983. La otra victoria clara, con cumplimiento expreso del programa de investidura, fue la incorporación a la Alianza Atlántica, aunque el coste político que se tuvo que asumir también fuera enorme, dado el rechazo en este caso de la oposición de izquierdas. Cabe recordar el sarcástico comentario del presidente al respecto de sus «éxitos» en sus *Memorias*: «Me acuso de haber querido cumplir mis compromisos de investidura como si me obligasen jurídicamente, aunque el CIS me dijera que en el cumplimiento perdía votos» (Calvo-Sotelo, 1990, p. 218). Contra viento y marea, la maestría de Pérez-Llorca llevando las negociaciones, con el impulso y aliento del presidente, consiguió llevar a buen puerto la iniciativa y la bandera española ondeó en Bruselas junto a la de sus 15 socios atlánticos. Menos evidentes fueron los progresos en el otro gran asunto pendiente de la política exterior española, la integración en las Comunidades Europeas. Si bien se avanzó en numerosos capítulos, la posibilidad de alcanzar la integración plena en la legislatura se reveló como un espejismo. Algunos de los mismos socios que acogieron cálidamente a España en la OTAN veían con recelo la entrada de los productos españoles en el Mercado Común.

La importancia que Leopoldo Calvo-Sotelo otorgaba al cumplimiento de su programa tanto en lo relativo a la ordenación autonómica como al ingreso en la OTAN, quedó de relieve al condicionar de forma indudable la propia duración de la legislatura. Con una UCD tambaleante y en proceso de descomposición, Calvo-Sotelo rechazó las propuestas que en varias ocasiones se le hicieron desde el partido y el Gobierno para adelantar las elecciones, con el argumento de que quería ver culminada su obra en esos dos apartados clave. Y de hecho, así fue. El 30 de mayo de 1982 España entraba en la OTAN y el 30 de junio el Congreso aprobaba la LOAPA. Poco después, y tras el mazazo que supuso el anuncio de la salida de Suárez de UCD, el presidente convocaba elecciones anticipadas para el 28 de octubre.

En su breve discurso de despedida ante las cámaras de Televisión Española el 24 de noviembre de 1982, entre todos los asuntos a los que se enfrentó en su corto pero denso mandato, Calvo-Sotelo optó por resaltar solo uno. A la postre, su principal aportación a la historia de España era la propia consolidación de la democracia, hecho que le compensaba «con creces de muchos sinsabores». Tal y como dijo:

«Las urnas son ya, y deberán serlo para siempre, las únicas armas de que vamos a servirnos los españoles para resolver nuestras discrepancias políticas». Aunque este objetivo no había formado parte de su inicial discurso de investidura, fue incorporado a su tarea de gobierno por la fuerza de las circunstancias. La subordinación definitiva del poder militar al civil, plasmada en el recurso al Tribunal Supremo de la sentencia a los golpistas emitida por el Tribunal de Justicia Militar, y el ejemplar traspaso de poderes a los socialistas dentro de la normalidad más absoluta, cerrando de forma definitiva el proceso de la Transición, fueron, sin duda, dos de las grandes herencias de Calvo-Sotelo (Pelaz, 2013). Como dijo el presidente saliente: «Creo que dejo una situación más clara y más fácil que la que recibí, y si quedan problemas pendientes, muchos otros, acaso más graves, están resueltos o en vías de solución».

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ DE MIRANDA, F. (2013). *La España que soñé: recuerdos de un hombre de consenso*. La Esfera de los Libros.
- CALVO-SOTELO, L. (1990). *Memoria viva de la Transición*. Plaza & Janés/ Cambio 16.
- (1999). *Papeles de un cesante*. Galaxia Gutenberg.
- (2002). Mi experiencia como presidente. En REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, *Veinticinco años de reinado de S.M. Don Juan Carlos I* (pp. 123-132). Espasa.
- FUENTES ARAGONÉS, J. F. (2011). *Adolfo Suárez. Biografía política*. Planeta.
- FRAGA IRIBARNE, M. (1987). *En busca del tiempo servido*. Planeta.
- HOPKIN, J. R. (2000). *El partido de la transición. Ascenso y caída de la Unión de Centro Democrático*. Acento.
- LAFUENTE DEL CANO, J. (2017). *Leopoldo Calvo-Sotelo y Europa: Historia de una convicción política y económica*. Sílex.
- LAFUENTE DEL CANO, J., y ORTÚÑEZ GOICOLEA, P. P. (2020). Leopoldo Calvo-Sotelo: ingeniero, empresario y político frente a la integración europea. *Historia y Política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n.º 43, pp. 121-155.
- MARTÍN VILLA, R. (1984). *Al servicio del Estado*. Planeta.
- PELAZ LÓPEZ, J.-V. (2013). *El traspaso de poderes de 1982*. Colección Estudios, Documento de Trabajo 8, Fundación Transición Española.

- (2020). Un autonomismo fuerte en un Estado fuerte. La política territorial del gobierno Calvo-Sotelo (1981-1982). *Memoria y Civilización*, 23, pp. 321-342.
- PELAZ LÓPEZ, J.-V., y PÉREZ LÓPEZ, P. (2025). *Consolidar la democracia. El gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo (1981-1982)*. Marcial Pons.
- PÉREZ HERRERA, G. (2020). *José Pedro Pérez-Llorca. Una biografía política*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- PREGO, V. (2000). *Presidentes. Veinticinco años de historia narrada por los cuatro jefes de Gobierno de la democracia*. Plaza & Janés.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
II
Artículos
Articles

LIBERTAD DE INFORMACIÓN VERAZ Y MANIPULACIÓN ALGORÍTMICA

FREEDOM OF TRUTHFUL INFORMATION AND ALGORITHMIC MANIPULATION

José Manuel VERA SANTOS
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos
<https://orcid.org/0000-0001-6120-7185>

Fecha de recepción del artículo: septiembre 2025

Fecha de aceptación y versión final: noviembre 2025

RESUMEN

La rápida evolución de la inteligencia artificial (IA) está planteando retos inéditos en el seno de los Estados constitucionales. Lejos de constituir una mera innovación tecnológica, la IA reordena el ejercicio de los poderes públicos, obliga a replantear la adecuación de los derechos fundamentales tradicionales y exige articular nuevas estrategias de protección y responsabilidad. En este sentido, las técnicas de creación de contenidos falsos con apariencia real (conocidas como deepfakes o ultrasuplantaciones) se insertan de lleno en esa transformación, amenazando la credibilidad de la información y poniendo en cuestión los mecanismos clásicos de control democrático. De acuerdo con lo expuesto, puede apreciarse una afectación particularmente intensa de la libertad de información reconocida en el artículo 20 de la Constitución española. La posibilidad de alterar imágenes y audios sin apenas barreras técnicas sitúa a la ciudadanía en una posición de vulnerabilidad frente a la denominada «posverdad» y la desinformación. El flujo informativo, vital para la formación de la opinión pública libre, se ve comprometido por la facilidad para difundir contenidos manipulados que aparentan ser genuinos. Ante esta nueva realidad, ¿qué soluciones ofrece nuestro modelo constitucional para salvaguardar el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz?

Palabras clave: libertad de información, veracidad informativa, deepfake, desinformación, posverdad, opinión pública libre, procesos democráticos.

ABSTRACT

The rapid evolution of artificial intelligence (AI) is posing unprecedented challenges within constitutional States. Far from being a mere technological innovation, AI reshapes the exercise of public powers, compels a reconsideration of the adequacy of traditional fundamental rights, and requires the articulation of new strategies of protection and accountability. In this regard, techniques for creating false content with a realistic appearance (known as deepfakes) are fully embedded in this transformation, threatening the credibility of information and calling into question the classical mechanisms of democratic control. In line with the foregoing, a particularly intense impact can be observed on the freedom of information recognized in Article 20 of the Spanish Constitution. The possibility of altering images and audio with virtually no technical barriers places citizens in a position of vulnerability to so-called “post-truth” and disinformation. The informational flow, vital for the formation of public opinion, is compromised by the ease with which manipulated content that appears genuine can be disseminated. Faced with this new reality, what solutions does our constitutional model offer to safeguard the right to freely communicate and receive truthful information?

Keywords: freedom of information, truthfulness of information, deepfake, disinformation, post-truth, free public opinion, democratic processes.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN VERAZ EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. III. UNA APROXIMACIÓN AL DEEPFAKE DESINFORMATIVO. 1. Una explicación preliminar necesaria: desinformación y posverdad. 2. ¿Esto es IA? El deepfake o la ultrasuplantación desinformativa. IV. EL IMPACTO DEL DEEPFAKE Y LA DESINFORMACIÓN EN EL PROCESO DEMOCRÁTICO. LA DIMENSIÓN COLECTIVA DE LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN VERAZ. 1. El impacto. 2. Propuestas que se plantean. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La irrupción de la inteligencia artificial (IA) y de los sistemas algorítmicos en el ámbito de la comunicación pública ha supuesto una transformación estructural del *ecosistema informativo* contemporáneo. Lejos de limitarse a una revolución tecnológica, este fenómeno afecta de manera profunda a los cimientos constitucionales de las democracias liberales¹; entre ellos, al derecho fundamental a comunicar y recibir información veraz, reconocido en el artículo 20 de la Constitución española. En este nuevo escenario, la libertad de información se ve tensionada por un factor emergente y complejo: la automatización de la intermediación informativa.

Tradicionalmente, la mediación del discurso público (en esencia, la selección, el cotejo y la difusión de los contenidos) recaía en

¹ Para explicar este complejo proceso de adaptación de la ciencia del derecho constitucional a la nueva sociedad algorítmica, Bustos Gisbert (2024, pp. 158-166) utiliza como analogía el camino seguido con la aparición de los fenómenos de integración supranacional. En primer lugar, el autor considera que «necesitamos unas nuevas lentes». En la adaptación del derecho constitucional nacional al europeo, la dificultad principal residió en aceptar que el derecho constitucional europeo tenía por objeto nuevas organizaciones que ejercen poder, pero que no son Estados ni tienen vocación de serlo. Siguiendo con la metáfora, necesitamos unas «lentes digitales o algorítmicas» que han de ser, además, unas «lentes supraestatales», en la medida en que el mundo digital no encuentra su hábitat natural en el Estado, sino mucho más allá de las fronteras nacionales. En segundo lugar, subraya la necesidad de un «lenguaje compartido». Al igual que en el proceso de integración europea se afrontó el reto de traducir conceptos en gran medida desconocidos en el interior de los Estados –o generadores de notables equívocos–, ahora resulta imprescindible que los nuevos términos empleados en el ámbito tecnológico sean comprensibles para el iusconstitucionalista. En tercer lugar, destaca la aparición de «nuevos sujetos». Como señala Bustos Gisbert, el derecho constitucional nacional democrático y social del siglo xx tenía muy claro quiénes eran esos sujetos (los ciudadanos y el Estado como creación humana) y cuáles eran sus posiciones respectivas. Sin embargo, al igual que la integración europea introdujo importantes novedades en esta configuración, «el mundo de la IA recoge y promueve un cambio en la posición de los sujetos constitucionales hasta ahora existentes: ciudadanos, Estados y organizaciones de integración». Bien lo resume el autor: «el ciudadano ha pasado de ser titular de derechos y legitimador de toda decisión colectiva a ser un mero consumidor de productos sobre la base de decisiones orientadas tecnológicamente para la consecución de beneficios económicos de terceros. Se trata, además, de ciudadanos globales que actúan en un espacio (el digital) que no conoce de fronteras ni de soberanías. Y, por su parte, los otros sujetos constitucionales (Estados y organizaciones de integración) encuentran graves dificultades para seguir cumpliendo en la sociedad digital la tarea básica para la que fueron creados: la garantía de la seguridad, la libertad, el progreso y la justicia social en un marco de decisión democrática».

actores humanos como periodistas, editores o responsables editoriales. Sin embargo, hoy esta función ha sido desplazada, en buena medida, por sistemas automatizados que operan mediante algoritmos opacos, cuyo criterio no responde a parámetros de veracidad, relevancia o interés público, sino a lógicas de segmentación conductual, maximización del tiempo de consumo y rentabilidad publicitaria.

El uso o, en su caso, la manipulación algorítmica no constituye, por tanto, un fenómeno meramente técnico, sino un reto jurídico de primer orden. Al incidir directamente en las condiciones materiales que hacen posible el ejercicio de los derechos fundamentales, obliga a repensar el alcance de las garantías constitucionales en el entorno digital. No se trata únicamente de proteger derechos individuales frente a injerencias directas, sino de preservar la integridad del espacio público como condición estructural del pluralismo democrático.

En este sentido, el orden constitucional no puede permanecer ajeno a los procesos que moldean la visibilidad de los discursos, eligen lo que se ve y lo que se silencia, y condicionan, de manera imperceptible pero eficaz, la formación de la opinión pública. Afrontar este desafío implica situar el control algorítmico de la información dentro del horizonte normativo de la Constitución, que exige transparencia, rendición de cuentas y respeto al principio de autonomía moral y decisoria de los ciudadanos².

² Este principio ampara la capacidad individual para formar libremente juicios, convicciones y decisiones sin coacciones externas ni manipulaciones encubiertas. En el ámbito constitucional, esta idea se vincula estrechamente con la dignidad de la persona, el libre desarrollo de la personalidad (artículo 10.1 CE) y la libertad ideológica (artículo 16.1 CE). La manipulación algorítmica de los flujos de información compromete este ideal al condicionar el acceso al conocimiento y moldear la opinión pública mediante criterios ajenos al debate democrático. El derecho a recibir información veraz garantiza un debate de calidad en la medida en que protege también la libertad de pensamiento. Llegar a estas conclusiones resulta esencial para comprender los peligros a los que nos enfrentamos pues, como apunta Rollnert Liern (2024, p. 99), «la libertad de pensamiento sería, pues, libertad de la mente, con todo lo que ello implica: protección de toda la actividad cerebral que genera la mente humana, no solo de la actividad reflexiva consciente sino también de otros estados mentales interconectados como los sentimientos, las emociones, las percepciones y los recuerdos: en otras palabras, parafraseando el ATC 230/1994, la libertad de pensamiento protege el control autónomo de las propias facultades intelectuales y de la conciencia, la libre disposición del sujeto sobre su espacio psíquico personalísimo. Este control y libre disposición incluye, lógicamente, la libre y voluntaria decisión sobre la exteriorización del pensamiento por el propio sujeto [...]».

II. LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN VERAZ EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Como es sabido, el artículo 20.1 d) de nuestra Constitución reconoce y protege el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. Evidentemente, cuando el constituyente redactó dicho precepto, no lo hizo pensando en un sistema comunicativo tan sofisticado como el actual. En aquel momento, los medios de comunicación eran limitados y fácilmente identificables: prensa escrita, radio y televisión. Sin embargo, esa realidad previsiblemente cambiante quedó reflejada en el carácter abierto del artículo que analizamos, al reconocer expresamente su ejercicio «por cualquier medio de difusión». Pues bien, la irrupción de esos nuevos medios, como las redes sociales, y la integración cada vez más normalizada de tecnologías inteligentes en los mismos, ha puesto el foco en las formas actuales de ejercicio de las libertades reconocidas en el artículo 20 CE y, con ello, en los límites que deben establecerse para evitar su abuso³.

La libertad de información se encuentra firmemente anclada en la dimensión objetiva y democrática de la libertad de expresión dentro del ordenamiento jurídico español (Villaverde Menéndez, 2018, p. 587). Nos encontramos, pues, ante una libertad de doble naturaleza, o que, además de proteger intereses subjetivos de primer orden, presenta una vertiente «institucional». Vertiente que, desde sus primeras resoluciones, fue reivindicada por nuestro Tribunal Constitucional, subrayando en la STC 165/1987, de 27 de octubre, que «la libertad de información es, en términos constitucionales, un medio de formación de opinión pública en asuntos de interés general, cuyo valor de libertad preferente sobre otros derechos fundamentales [...] viene determinado por su condición de garantía de la opinión pública,

³ Cuando reflexiona Sánchez Ferriz (2025, pp. 406-408) sobre las libertades informativas, tecnologías, inteligencia artificial, algoritmos y «superación de cuánto pudo imaginar el constituyente de 1978», identifica como lo «más grave» precisamente el efecto que pueden tener estos nuevos medios tecnológicos sobre los derechos más personales (el honor, la intimidad y la imagen). Incluso, apunta, hasta la integridad psíquica o la libertad de conciencia corren peligros que antes no hubiéramos imaginado, por su sutileza. Así, la preocupación por la protección de bienes jurídicos distintos a los que enumera el propio artículo 20.4 CE se convierte, a juicio de la autora, en «un laberinto de conflictos cuando se han de analizar desde los problemas generados por las tecnologías».

que es una institución constitucional al Estado democrático que los poderes públicos tienen especial obligación de proteger» (FJ 10).

Este «valor superior o de eficacia irradiante» de la libertad de expresión en sentido amplio (STC 121/1989, de 3 de julio, FJ 2) no se traduce, sin embargo, en un privilegio incondicionado. En lo que respecta a la libertad consagrada en el artículo 20.1 d) CE, su carácter preferente aparece anudado a la exigencia ineludible de que la información que se difunda sea veraz⁴. Como ha subrayado de forma constante el Tribunal Constitucional es precisamente esta nota de veracidad la que permite diferenciar la información de la opinión protegida en el artículo 20.1 a) CE, que se sitúa en el plano de los juicios de valor y queda exenta de tal exigencia.

Qué se entiende por veracidad, núcleo del contenido esencial de la libertad de información⁵, es, por tanto, la pregunta clave que cabe plantearse. A ella ha dado respuesta la jurisprudencia constitucional acudiendo al *animus* del informador. Es decir, «no se va a demandar que los hechos sean ciertos, reales y objetivos, sino simplemente que la información haya sido transmitida con diligencia por parte del informador, una vez contrastada, en modo de evitar al máximo posible la falacia y la inexactitud» (Santaolalla López, 1992, p. 188). Así, la

⁴ La veracidad se convierte en el elemento básico y legitimador de la información, aunque no en el único. En palabras del Tribunal Constitucional, se trata de un «requisito necesario directamente exigido por la propia Constitución, pero no suficiente» (STC 171/1990, de 12 de noviembre). A partir de dicho pronunciamiento, se establece que, una vez constatada la veracidad de la información, debe justificarse la relevancia pública o el interés general de los datos que se dan a conocer para que estos reciban amparo *ex* artículo 20.1 d) CE (entre otras, SSTC 158/2003, de 15 de septiembre, FJ 3; 1/2005, de 17 de enero, FJ 2; 53/2006, de 27 de febrero, FJ 5; y 62/2025, de 11 de marzo, FJ 2).

⁵ En dicho sentido, nuestro Tribunal Constitucional se ha referido a la veracidad como «límite inmanente» del derecho a la información (SSTC 68/2008, FJ 3 y 129/2009, de 1 de junio, FJ 2). En su ausencia, ha afirmado, «decae el respaldo constitucional de la libertad de información» (STC 18/2015, de 16 de febrero, FJ 5). Aplicado a otra libertad, nuestra Corte Constitucional ha sostenido que determinados derechos «tienen límites necesarios que resultan de su propia naturaleza, con independencia de los que se producen por su articulación con otros derechos o de los que, respetando siempre su contenido esencial, pueda establecer el legislador» (STC 5/1981, de 13 de febrero). Así, como es sabido, por «límite inmanente» se entiende aquel que deriva de la naturaleza misma del derecho y de su contenido esencial, y no de una norma externa que lo imponga. Se trata, en definitiva, de límites implícitos en el propio derecho, presentes ya en su configuración constitucional. *Vid.*, para un análisis más detallado de la aplicación de esta doctrina al artículo 20.1 d) CE, Fernández de Casadevante Mayordomo, 2017, pp. 187-188.

verdad protegida por nuestro sistema constitucional es, en realidad, una verdad subjetiva. La definición y los efectos de este concepto singular de veracidad han sido sintetizados de forma destacada en las recientes SSTC 87/2025 y, especialmente, 62/2025:

En cuanto al requisito de veracidad, inserto en el propio art. 20.1 d) CE, no debe identificarse con la idea de objetividad, ni de realidad incontrovertible de los hechos, porque ello constituiría una *probatio diabolica*, por imposible, en la mayoría de los casos [...] e implicaría constreñir la información únicamente a aquellos hechos o acontecimientos de la realidad que hayan sido plena y exactamente demostrados. La veracidad de la información no se identifica con la exigencia de una rigurosa y total exactitud en el contenido de la información, sino que implica negar la protección constitucional a la transmisión como hechos verdaderos de simples rumores carentes de toda constatación o de meras invenciones o insinuaciones, sin comprobar su realidad mediante las averiguaciones oportunas, propias de un profesional diligente, y con independencia de que la plena o total exactitud pueda ser controvertida o se incurra en errores circunstanciales que no afecten a la esencia de lo informado.

De este modo, no goza de protección constitucional quien actúa con desprecio hacia la verdad⁶ (STC 158/2003, de 15 de septiembre), mientras que sí queda amparada la información inexacta o errónea cuando se haya verificado su plausibilidad con las averiguaciones razonables disponibles (STC 178/1993, de 31 de mayo). El canon de veracidad se ancla así en la diligencia razonablemente exigible, y su prueba se refiere no tanto al contenido de lo comunicado como sí a la verificación de las fuentes utilizadas. Esta diligencia se valora atendiendo a múltiples factores: la repercusión de la noticia para

⁶ El elemento veracidad del artículo 20.1 d) CE que el Tribunal Constitucional comenzó a desarrollar a partir de las ideas de «información rectamente obtenida y difundida» (SSTC 6/1988, de 21 de enero, FJ 5; 178/1993, de 31 de mayo, FJ 5; 4/1996, de 16 de enero, FJ 4; y 3/1997, de 13 de enero, FJ 2) e «información rectamente obtenida y razonablemente contrastada» (STC 123/1993, de 19 de abril, FJ 4), acabó repercutiendo en la definición legal de los delitos que protegen el honor frente a la imputación de hechos inveraces. Así, como señala Rufo Rubio (2025a, pp. 109-117 y 133-136), el Título XI del Libro II del Código Penal de 1995 castiga las calumnias e injurias realizadas a sabiendas de su falsedad o con temerario desprecio hacia la verdad (es decir, sin llevar a cabo las comprobaciones necesarias).

el afectado en términos de descrédito, la naturaleza de la fuente, el objeto de la información (si se presenta como elaboración propia del medio o como reproducción neutral de declaraciones ajenas), el carácter noticioso del hecho y la posibilidad efectiva de verificación. Particular relevancia tiene la fiabilidad objetiva de la fuente: si esta es institucional (fuentes oficiales o públicas que emanan de órganos del Estado o de la administración), reconocida y accesible, puede eximir al medio de realizar comprobaciones adicionales bastando con que se acredite la identidad y procedencia de dicha fuente.

De lo anterior se derivan con claridad dos ideas fundamentales. En primer lugar, que lo protegido no es la verdad en sí misma, sino la tan agustiniana *búsqueda de la verdad*. En segundo lugar, que, aunque el artículo 20.1 d) de la Constitución establece en su literalidad que «se reconocen y protegen *los derechos*: a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión», en realidad, a quien lo ejerce, se impone al mismo tiempo *la obligación o el deber constitucional de comunicar información veraz*.

Dicho lo cual, es importante dejar claro desde este momento que los profesionales de la información son los principales titulares de ese *derecho-deber de informar* en una sociedad democrática. Las garantías específicas reconocidas en el artículo 20.1 d) CE, consistentes en el reconocimiento de la cláusula de conciencia y el secreto profesional, están pensadas para proteger el ejercicio de tal labor informativa. En un Estado de derecho como el nuestro, los poderes públicos no deben rendir cuentas únicamente ante las instituciones, como sucede en nuestro caso con el Gobierno ante el Parlamento, sino también ante la ciudadanía, en quien reside la soberanía. Ese escrutinio público no puede agotarse en los cauces formales de control político, sino que requiere también que la sociedad posea e, incluso, administre, la información necesaria para valorar de manera crítica la actuación de sus representantes. Así lo recoge la jurisprudencia constitucional desde los comienzos de la etapa democrática (STC 199/1999, de 8 de noviembre):

Hemos de recordar en este momento que si bien la jurisprudencia constitucional ha reconocido como titulares de la libertad de información tanto a los medios de comunicación, a los periodistas, así como a cualquier otra persona que facilite la noticia veraz de un

hecho y a la colectividad en cuanto receptora de aquélla (por todas, SSTC 6/1981, 105/1983, 168/1986, 165/1987, 6/1988, 176/1995, 4/1996), ha declarado igualmente que la protección constitucional del derecho «alcanza su máximo nivel cuando la libertad es ejercitada por los profesionales de la información a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública que es la prensa entendida en su más amplia acepción» (STC 165/1987, reiterada en SSTC 105/1990 y 176/1995, entre otras). Afirmación con la que en modo alguno se quiso decir que los profesionales de la información tuvieran un derecho fundamental reforzado respecto a los demás ciudadanos; sino sólo que, al hallarse sometidos a mayores riesgos en el ejercicio de sus libertades de expresión e información, precisaban –y gozaban de– una protección específica. Protección que enlaza directamente con el reconocimiento a aquellos profesionales del derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional para asegurar el modo de ejercicio de su fundamental libertad de información (STC 6/1981).

Sentado lo anterior, debemos dar un paso más. La transformación de nuestra sociedad en una sociedad a veces demasiado digital ha modificado de forma sustancial las condiciones en las que se ejerce este y otros derechos. Vivimos, como decía, en un Estado de derecho, pero que es también, inevitablemente, un «Estado digital» (Presno Linera, 2022a, p. 42; y 2023b), donde el disfrute de las libertades fundamentales se desarrolla actualmente en un entorno marcado por la tecnología y la conectividad. Hoy, cualquier persona, de forma anónima, puede difundir información sin necesidad de intermediarios, lo que, si bien ha ampliado los cauces del debate público⁷, también ha generado nuevos desafíos. Se ha diluido la distinción entre co-

⁷ Ya en el asunto *Ahmet Yildirim c. Turquía*, resuelto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos el 18 de diciembre de 2012, la Corte reconoció que «internet se ha convertido en uno de los principales medios por los cuales las personas ejercen su derecho a la libertad de expresión e información, al proporcionar herramientas esenciales para participar en actividades y debates relacionados con cuestiones políticas o asuntos de interés público» (§ 54). En línea con esta jurisprudencia, la Recomendación CM/Rec (2014)6 del Consejo de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre una *Guía de los derechos humanos para los usuarios de internet*, adoptada el 16 de abril de 2014, destacó que internet «presenta características propias de un servicio público». En ese marco, se reconoce que la libertad de expresión, protegida por el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, «comprende el derecho a expresar libremente opiniones, ideas y puntos de vista, así como a buscar, recibir y difundir informaciones sin consideración de fronteras».

municación profesional y espontánea, se ha reducido el control de calidad informativa, y se ha abierto la puerta a fenómenos como la desinformación o la viralización de contenidos sin contraste.

Esta transformación es especialmente delicada si se considera que el derecho a informar no es un derecho absoluto. Su ejercicio, señala el artículo 20.4 CE, debe respetar todos los derechos consagrados en el Título I de la norma madre y, especialmente, el honor, la intimidad o la propia imagen, así como la juventud y la infancia. En consecuencia, la responsabilidad en el ejercicio del derecho a informar debe ser proporcional a su impacto, especialmente en entornos donde la línea entre el emisor informado y el desinformado es cada vez más tenue. Ya en el artículo 18.4 CE el constituyente advirtió de los riesgos que podía entrañar el uso de la tecnología –limitada entonces a la idea de la «informática»– para los derechos de los ciudadanos. Al disponer que «la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y *el pleno ejercicio de sus derechos*», la Constitución no solo subraya la necesidad de preservar los derechos fundamentales de la personalidad, sino que parece abrir la puerta, o así debe interpretarse, a una cautela general frente al uso inadecuado de la tecnología cuando el mismo pueda comprometer el ejercicio efectivo de cualquier libertad⁸. Esta suerte de llamada al «principio de precaución» (Presno Linera, 2022a, cit.), formulada hace más de cuatro décadas, adquiere hoy una relevancia renovada en el contexto del ecosistema digital contemporáneo, caracterizado por el uso masivo de datos, la expansión de la inteligencia artificial y la circulación global e incontrolada de contenidos a través de redes sociales.

Y, aunque dicha difusión masiva e incontrolada de contenidos informativos es un fenómeno relativamente reciente, acentuado en la última década, el Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto, fijando criterios relevantes para su tratamiento

⁸ Como señala Cotino Hueso (2025c, p. 16), con la llegada de internet los derechos inicialmente afectados parecían limitarse al ámbito de la esfera personal. Sin embargo, con el desarrollo de la inteligencia artificial, «el escenario es más complejo y de más amplio espectro». En línea con la idea que aquí defiende sobre la necesidad de ampliar los contornos del artículo 18.4 CE, el autor subraya que «el fuerte impacto queda repartido en –prácticamente– todos los derechos fundamentales de proyección individual y, sobre todo, social y colectiva».

jurídico. Especialmente significativa, por ser la primera resolución en abordar directamente esta cuestión, es la STC 27/2020, de 24 de febrero⁹. En ella, nuestro Tribunal de garantías advierte que las posibilidades que ofrece la Web 2.0, caracterizada fundamentalmente por la interacción y colaboración entre usuarios, no pueden traducirse en una pérdida o renuncia de los derechos fundamentales vinculados a la dignidad de la persona y garantizados por el artículo 18 CE. Al contrario, matiza que

aunque los riesgos de intromisión hayan aumentado exponencialmente con el uso masivo de las redes sociales, para ahuyentarlos debemos seguir partiendo del mismo principio básico que rige el entorno analógico y afirmar que el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales comprendidos en el art. 18 CE conlleva la potestad de la persona de controlar los datos que circulan en la red social y que le conciernen.

Cabe destacar igualmente la reciente STC 100/2025, de 28 de abril, en la medida en que se refiere a la problemática que plantea la figura del «creador de contenido». En efecto, si la distinción entre la libertad de opinión y la libertad de información siempre ha sido confusa, dada la dificultad de trazar una línea clara entre ambas, esta complejidad se acentúa cuando son los propios usuarios de herramientas digitales quienes crean, emiten, difunden y reproducen los contenidos. En este contexto, nuestra justicia constitucional, haciéndose eco de la doctrina sentada en la STEDH de 16 de junio de 2015 (asunto *Delfi AS c. Estonia*), advierte del riesgo de que «contenidos claramente ilícitos, incluidos los difamatorios, odiosos o violentos, puedan difundirse como nunca antes en todo el mundo, en cuestión de segundos, y, en ocasiones, permanecer en línea durante largos períodos de tiempo».

III. UNA APROXIMACIÓN AL *DEEFAKE DESINFORMATIVO*

En el actual contexto digital, y al hilo de lo expuesto, conviene recordar una distinción con implicaciones jurídicas esencial,

⁹ *Vid.*, en el mismo sentido, las posteriores SSTC 93/2021, de 10 de mayo, FJ 2; 8/2022, de 27 de enero, FJ 2; y 83/2023, de 4 de julio, FJ 5.

aunque a menudo olvidada: la desinformación puede ser voluntaria o involuntaria. Dentro de este último grupo, es decir, de la desinformación no intencional, cabe distinguir dos supuestos claramente diferenciables: a) aquella desinformación que es resultado de una conducta no diligente, como sucede cuando el emisor no consulta las fuentes adecuadas o no contrasta mínimamente los datos antes de difundirlos; y b) aquella otra que persiste a pesar de haberse actuado con profesionalidad o cuidado, es decir, cuando el informador ha verificado razonablemente la información, pero, aun así, incurre en error. Por su parte, la desinformación voluntaria consiste en la difusión intencionada de contenidos falsos o engañosos, con conocimiento de su falsedad y con el propósito deliberado de manipular, inducir a error o distorsionar la percepción de la realidad¹⁰.

Pese a que en los dos supuestos expuestos el resultado práctico es el mismo –la circulación de información no veraz–, como se ha explicado, el manto del artículo 20.1 d) CE va a cubrir la actuación diligente. Por tanto, es la desinformación voluntaria o intencional la que plantea una verdadera amenaza para la vida *en y de* la democracia. Es sobre esta modalidad, y, en particular, sobre su manifestación más sofisticada y preocupante, el *deepfake*, que se centra este trabajo.

1. Una explicación preliminar necesaria: desinformación y posverdad

Ya lo he indicado antes: en nuestro ordenamiento jurídico el deber de informar verazmente no debe entenderse únicamente como la correspondencia entre lo que se dice y los hechos, sino como una cualidad que caracteriza a quien actúa con integridad y fidelidad respecto a la realidad. Esta es la *verdad constitucional* consagrada en el artículo 20.1 d) CE y, en virtud de la misma, la *verdad legal* reflejada en las normas de desarrollo¹¹.

¹⁰ Además de los tipos que acabo de identificar, Serra Cristóbal (2023, p.17) entiende que el término «desinformación» o «desorden informativo», en su concepción amplia, engloba también la «mala información» o *mal-information*; esto es, «cuando se revela públicamente información que resulta ser cierta pero que es privada con la intención de causar daño».

¹¹ *Vid.*, a modo de ejemplo, los siguientes preceptos de la vigente ley penal: el artículo 205, que define la calumnia como «la imputación de un delito hecha con conocimiento de su falsedad o con temerario desprecio hacia la verdad»; el artículo 208, que dispone que «las injurias que consistan en la imputación de hechos no se considerarán graves, salvo

En este contexto, a finales de 2017, se incorpora al Diccionario de la Real Academia Española el neologismo «posverdad», definido como la «distorsión *deliberada* de una realidad, que *manipula creencias y emociones* con el fin de *influir en la opinión pública* y en actitudes sociales». Un análisis del origen del concepto y del término *post-truth* o posverdad, en el marco de la posmodernidad, permite identificar tres vectores fundamentales que explican la aparición y consolidación de dicha técnica: el económico-político, el comunicativo y el psicológico¹². Vectores que, en definitiva, pueden resumirse en una única realidad: el emisor que recurre a la posverdad obtiene poder, y el receptor que la consume refuerza sus convicciones previas. De ahí su triunfo. Felipe González, quien fuera presidente del Gobierno del Reino de España, llegó a una importante conclusión que me veo obligado ahora a rescatar, y no, vaya por delante, por coincidir con ella, sino por el preocupante relativismo que pone de manifiesto: «hay una verdad que he aprendido en democracia: la verdad es lo que los ciudadanos *creen que es verdad...*»¹³. ¿Cuál es, por tanto, la

cuando se hubieran realizado con conocimiento de su falsedad *o con temerario desprecio hacia la verdad*»; y el artículo 456, que sanciona a «los que, con conocimiento de su falsedad *o con temerario desprecio hacia la verdad*, imputaren a alguna persona hechos que, de ser ciertos, constituirían infracción penal», siempre que la imputación se formule ante funcionario judicial o administrativo obligado a proceder a su averiguación.

¹² Siguiendo a Villanueva Prieto (2023b, pp. 10–15), para comprender el surgimiento del concepto de «posverdad» es necesario considerar, en primer lugar, la «instrumentalización económica o política de estrategias orientadas a la tergiversación sistemática de la realidad» (vector económico-político). En segundo lugar, debe atenderse a la «poderosa irrupción de inéditos medios de comunicación proporcionados por las nuevas tecnologías, que han provocado el declive de la prensa y de las grandes cadenas de radio y televisión, no solo en términos comerciales, sino también en lo que respecta a su credibilidad»; en este sentido, «la tecnología ha sido y sigue siendo el motor principal e indispensable del fenómeno» (vector comunicativo). Finalmente, señala el autor que resulta imprescindible incorporar «argumentos procedentes de la psicología social» para comprender la posverdad, ya que se ha demostrado que «somos personas inclinadas o “sesgadas” hacia la verdad». Así, la influencia de determinados *cognitive biases*, prejuicios o predisposiciones, que operan de manera profunda, aunque muchas veces inconscientemente, revela que «somos menos racionales de lo que pensamos o nos gustaría ser» (vector psicológico).

Aprovecho la cita de quien fuera director de la RAE, catedrático de literatura, para destacar cómo el Derecho Constitucional no se entiende sin argumentos ni razonamientos extrajurídicos, a pesar de la opinión de epígonos postkelsenianos, como he defendido siempre en mis ejercicios de oposición(es) a titularidad(es) y cátedras(s).

¹³ Tales palabras fueron pronunciadas en el acto conmemorativo del 40.º aniversario de la llegada al poder del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), celebrado en octubre

relación entre posverdad y desinformación? O, mejor planteado, ¿qué novedad supone la posverdad en el ejercicio y disfrute de la libertad de información?

La posverdad representa un cambio profundo que afecta a las condiciones mismas de posibilidad del discurso público racional. La misma se presenta «como el resultado final del pluralismo: aquello que sucede cuando tiene lugar una sobreexposición al debate sobre diferentes “verdades” irreconciliables entre sí en un contexto de atomización social y descontento colectivo» (Arias Maldonado, 2023, p. 82). Vamos a intentar desbrozar el concepto.

Mientras que la desinformación voluntaria es una estrategia de manipulación basada en *hechos falseados*, la posverdad es una condición cultural en la que los *hechos ya no importan*. La posverdad, al igual que la desinformación, «atenta contra ese principio básico del contrato implícito que se da entre el que habla y el que escucha: la veredicción (la verdad de lo que se dice)». Sin embargo, aquella lo hace de una manera particular: «el gran problema de fondo es la pérdida de significado de las palabras, que ya no se refieren a la realidad ni se someten al principio clásico de la *adaequatio* o correspondencia entre las palabras y las cosas, entre los enunciados y los hechos de la realidad (de manera que puedan ser comprobados o confirmados)» (Villanueva Prieto, 2021a). La clave reside, precisamente, en cómo se concibe y se interpreta hoy esa veredicción.

En este punto, algunos autores consideran pertinente distinguir la «verdad factual», referida «a hechos empíricamente mensurables», de «otros tipos de verdad», los cuales «dependen en mayor medida del acuerdo intersubjetivo»¹⁴. Dentro de esta última gran categoría

de 2022. Evidentemente, yo abogo por la objetividad y por el clásico aforismo de que «la verdad es la verdad, díjala [o la niegue] Agamenón o su porquero».

¹⁴ Arias Maldonado (cit., pp. 72-75), distingue diversos tipos de verdad según su susceptibilidad para ser «falseadas»: «verdades *reveladas* (que pertenecen al terreno de la fe y son verdaderas para quienes las enuncian), verdades *científicas* (teorías que tratan de explicar de manera axiomática el funcionamiento de la realidad), verdades *factuales* (que tratan de registrar aquello que sucede o es), verdades *morales* (prescripciones normativas sobre lo que deba hacerse o dejar de hacerse en el plano individual o colectivo), y verdades *políticas* ([...] aquellas que resultan de un consenso público legítimo)» (las cursivas son del autor). Haciendo un ejercicio de síntesis, las verdades reveladas no podrían someterse a contraste, las científicas se validan mediante un sistema propio que las convierte en explicaciones sólidas, pero nunca verdaderas en sentido fuerte, y las morales y políticas carecen de

se sitúa la denominada «verdad política», la cual «no puede en modo alguno compararse con una verdad factual, ya que no guarda correspondencia con ninguna “realidad” verificable»¹⁵. Así, la posverdad, a mi entender, se identifica plenamente con esta última, pero se sirve a su vez de la primera. Me explico. No se trata de otra cosa que la clásica tensión entre la libertad de expresión en sentido estricto y la libertad de información. Si se reconoce la diferencia entre comunicar hechos y manifestar opiniones, no ha de exigirse una prueba completa de la verdad a quien se limita a emitir juicios de valor. Con relación a la primera libertad, «al tratarse de la formulación de opiniones y creencias personales [o, por ejemplo, de opiniones o creencias de una formación política o de un movimiento social], *sin pretensión de sentar hechos o afirmar datos objetivos*, dispone de un campo de acción *que viene sólo delimitado* por la ausencia de expresiones indudablemente injuriosas sin relación con las ideas u opiniones que se expongan, y que resulten innecesarias para la exposición de las mismas» (STC 105/1990, de 6 de junio). De acuerdo con ello, cuando hablamos de verdad política, lo hacemos de las distintas opiniones, versiones o interpretaciones que pueden formularse sobre unos mismos hechos.

Así las cosas, una democracia sana y la existencia de una verdad factual «no implica negar que existan distintas posiciones –cuya procedencia remite al reino de los valores– acerca del significado o las implicaciones normativas de los hechos acerca de los cuales se debate». El problema viene cuando deliberada y concienzudamente se juega con la base factual¹⁶. Cuando los hechos dejan de ser un

determinación objetiva pese a poder suscitar amplios consensos cambiantes. Únicamente las factuales admiten comprobación empírica, aunque esta se vea afectada por distorsiones derivadas de prejuicios, sesgos mediáticos e intereses políticos.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Bermúdez Vázquez (2021, pp. 23-33) identifica cuatro elementos espurios que amenazan el sistema democrático: la demagogia, el incremento de las noticias falsas, el auge de los mecanismos propios de la posverdad y la ausencia de contenidos vinculados al pensamiento crítico en los sistemas educativos. En lo que aquí interesa, a su juicio, «tanto el auge de las noticias falsas como el fenómeno de la posverdad son eventos entrelazados», pues «ambos beben directamente de una pérdida paulatina de la credibilidad de los grandes medios de comunicación tradicionales». Se advierte que «cuando la distinción entre la verdad y la mentira va adquiriendo paulatinamente un carácter más y más difuso, una grave amenaza se cierne sobre el horizonte de una democracia», sobre todo porque cada vez más

referente común y se convierten en material maleable que se selecciona, se omite o se distorsiona para sostener un relato previamente diseñado. Medias verdades que son, en realidad, medias mentiras. «La posverdad se nutre efectivamente tanto de patrañas como sobre todo de nuestros bulos, falsedades difundidas a propósito para desinformar a la ciudadanía con el designio de obtener réditos económicos o políticos» (Villanueva Prieto, 2023b, cit.).

Desde un punto de vista jurídico, la paradoja es evidente: el Derecho solo puede reaccionar frente a la alteración de hechos objetivos —y no en todos los casos¹⁷—, quedando fuera del control normativo gran parte de esas narrativas sesgadas que, sin ser enteramente falsas, distorsionan el debate democrático. En consecuencia, y de nuevo sirviéndome de las palabras de Felipe González, la «verdad» que prevalece en democracia suele ser la que el ciudadano *quiere creer*, y es sobre esa predisposición donde actúan las redes sociales y la manipulación algorítmica, seleccionando y amplificando contenidos que confirman la propia burbuja informativa.

2. *¿Esto es IA? El deepfake o la ultrasuplantación desinformativa*

En marzo de 2022, en plena invasión rusa de Ucrania, se difundió un vídeo en el que el presidente ucraniano, Volodímir Zelenski, instaba a su ejército a rendirse y deponer las armas. El vídeo, publicado inicialmente en una página hackeada de una cadena de televisión ucraniana y luego difundido masivamente en redes sociales, mostraba al mandatario con apariencia realista y tono solemne, pero el contenido era completamente falso. Se trataba de un *deepfake* generado mediante inteligencia artificial con el objetivo de socavar la moral del pueblo ucraniano y confundir a la opinión pública internacional. Este incidente, pese a tratarse de una manipulación de baja calidad que fue rápidamente identificada como falsa, constituye el primer caso

ciudadanos optan, de forma consciente o inconsciente, por creer afirmaciones basándose más en apelaciones emotivas que en argumentos racionales. El peligro último, resume, es que «no hay un concepto de verdad por el que pugnar, sino que *todo queda reducido a la discusión entre unos hechos y otros hechos alternativos*», de modo que «la forma de contar la historia se torna más importante que los hechos que realmente ocurren» (la cursiva es mía).

¹⁷ No es lo mismo afirmar que la mentira no está amparada por el artículo 20 CE que sostener que dicho precepto constitucional autoriza su persecución.

documentado en el que se ha empleado un *deepfake* como herramienta de desinformación en el marco de un conflicto armado.

Aunque esta tecnología aún se encuentra en una fase inicial de desarrollo, resulta ya evidente su inquietante capacidad de desestabilización social. Sin querer repetir aquí ejemplos ya conocidos y comentados ampliamente por la doctrina¹⁸, en mayo de 2025, se viralizó un vídeo en el que Brigitte Macron parecía propinar una bofetada a su esposo, el presidente de la República Francesa, Emmanuel Macron. La reacción institucional fue, en mi opinión, reveladora: el Palacio del Elíseo, ante la presión mediática, insinuó en un primer momento que se trataba de una posible falsificación generada mediante inteligencia artificial. No fue hasta después que reconoció la autenticidad de las imágenes y las describió como un «momento de complicidad del matrimonio presidencial»¹⁹. Se abre así una etapa en la que la verdad de los hechos ya no puede darse por supuesta, ni siquiera cuando está respaldada por imágenes o audios.

El peligro es evidente. Como señaló nuestro Tribunal Supremo en su sentencia 888/1992, de 19 de octubre, «existen no pocos casos en que la información periodística se realiza por medio de fotografías en que se plasma un suceso o acontecimiento o en que el texto escrito va ilustrado con fotografías del evento objeto de la información». Dicho con otras palabras, la imagen puede constituir por sí misma la información, y no actuar simplemente como un elemento accesorio. Resulta, en este sentido, esclarecedor que el artículo octavo de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, establezca que el derecho a la propia imagen no impedirá «su captación,

¹⁸ Se sitúa el inicio del fenómeno incontrolable de la desinformación o *fake news* a través del uso de las plataformas digitales y su impacto en los procesos políticos –hoy amplificado por la inteligencia artificial– en dos hechos concretos: el referéndum del Reino Unido en 2016 (*Brexit*), cuyo resultado se vio en gran medida favorecido por la difusión de información engañosa a través de las redes sociales; y las injerencias de Rusia en las elecciones presidenciales de Estados Unidos ese mismo año, en las que millones de ciudadanos fueron expuestos a información falsa generada y distribuida por actores vinculados al gobierno ruso (entre otros, Rubio Núñez, 2018, pp. 193-195).

¹⁹ *L'Élysée embarrassée par la «gifle» de Brigitte Macron*, France 24, 26 de mayo de 2025. Disponible en: <https://www.france24.com/fr/émissions/info-ou-in-tox/20250526-l-elysée-embarrassée-par-la-gifle-de-brigitte-macron> (consulta: 20 de junio de 2025).

reproducción o publicación por cualquier medio cuando se trate de personas que ejerzan un cargo público o una profesión de notoriedad o proyección pública y la imagen se capte durante un acto público o en lugares abiertos al público». La imagen usualmente actúa como instrumento al servicio del ejercicio efectivo de la libertad de información. Cuando se refiere a hechos noticiables –criterio «fundamental» (STC 197/1991, FJ 2) y «decisivo» (STC 176/2013, FJ 7) según la doctrina constitucional– su utilización puede estar justificada en la medida en que permite satisfacer un interés general. Esta intromisión en el derecho a la propia imagen solo resulta legítima si cumple con los requisitos de adecuación, necesidad y proporcionalidad (STC 12/2012, FJ 6), en función de la finalidad última de la libertad de información: que «el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos» (STC 159/1986, FJ 6).

En esa misma línea, la jurisprudencia ha reconocido que la voz posee, al igual que la imagen, una capacidad identificativa inherente, que la convierte en un elemento idóneo para sustentar la veracidad de unos hechos cuya autoría o atribución se debate. Así, en la STS 782/2013, de 30 de octubre, se afirmó que «la identificación de las personas que intervienen en las conversaciones intervenidas puede llevarse a cabo por otros medios distintos de las pruebas fonográficas, como pueden ser los seguimientos policiales que sean consecuencia de dichas conversaciones, e, incluso, por el propio reconocimiento explícito o implícito, del propio interesado, al dar las explicaciones que estime pertinentes sobre su contenido». Y, lo más importante, se añade que «no constituye una diligencia obligada [la prueba pericial de voz] en el desarrollo del proceso, por cuanto –con independencia de que cuando las cintas son oídas en el juicio oral [...] el Tribunal puede llevar a cabo su particular valoración sobre dicha cuestión–, la identificación de la voz escuchada en una cinta coincide con lo escuchado directamente de una persona en el plenario». En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido que, en tanto que atributos «más característicos, propios e inmediatos» de un individuo, «la imagen física, la voz o el nombre» constituyen las «cualidades definitorias del ser propio» y son «atribuidas como posesión inherente e irreductibles a toda persona» (STC 117/1994, de 25 de abril, FJ 3).

Entonces, ¿qué es el *deepfake* y cómo ha alterado este estado de cosas? Como advierte el propio Servicio de Estudios del Parlamento Europeo en un informe de 2021 dedicado a tal cuestión²⁰, «quizás la tendencia social más preocupante alimentada por el auge de la desinformación y los *deepfakes* es la erosión percibida de la confianza en las noticias y la información, la confusión entre hechos y opiniones, e incluso en la propia “verdad”». A esta aproximación inicial, centrada en el análisis del fenómeno y sus riesgos, se sumaría después la respuesta normativa con la aprobación del Reglamento de Inteligencia Artificial (RIA)²¹, primer instrumento jurídico vinculante que ofrece una definición expresa de esta práctica. En su artículo 3.60), el legislador europeo describe el «deep fake», o «ultrasuplantación» según la traducción oficial, como «un contenido de imagen, audio o vídeo generado o manipulado por una IA que se asemeja a personas, objetos, lugares, entidades o sucesos reales y que puede inducir a una persona a pensar erróneamente que son auténticos o verídicos».

No puedo sino reconocer el acierto de ambos términos (*deep fake* y ultrasuplantación), que, como puede apreciarse, no se corresponden con una traducción literal entre sí. El término *deep fake* combina dos ideas: *deep*, que alude al uso de técnicas IA de *deep learning* (aprendizaje profundo), y *fake*, que significa falsificación o contenido falso. Por su parte, la expresión «ultrasuplantación» refleja con claridad el salto cualitativo dado respecto a la simple suplantación: ya no se trata únicamente de atribuir a una persona hechos, palabras o actos que no le corresponden, sino de generar contenidos audiovisuales con un grado de realismo capaz de borrar la frontera entre lo verdadero de lo que no lo es (*¿esto es IA?*). Pero el Reglamento hace algo más.

El artículo 50.4 del RIA impone a los proveedores el deber de garantizar que los sistemas de IA destinados a establecer comunicación directa con personas físicas se diseñen y desarrollen de forma

²⁰ *Tackling deepfakes in European policy*, European Parliamentary Research Service, PE 690.039, julio de 2021.

²¹ 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 y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).

que estas sean claramente informadas de que están interactuando con un sistema de inteligencia artificial. El precepto se divide en dos apartados. El primero se refiere a los sistemas de IA que «[generen o manipulen] imágenes, audios o vídeos que constituyan una ultrasuplantación». El segundo aborda los sistemas de IA que «[generen o manipulen] texto destinado a ser publicado con el fin de informar al público sobre asuntos de interés general». Se distinguen así dos categorías: los *deepfake* o ultrasuplantaciones a través de imágenes, vídeos y audios; y lo que podríamos denominar la *falsificación algorítmica de textos*.

Tal distinción resulta, en última instancia, artificiosa²². Lo relevante no es el tipo de soporte manipulado, sino lo que refleja la inclusión de los textos en el ámbito regulatorio. Tanto en el Considerando 134 de la norma europea –donde se explican los motivos, objetivos y fundamentos de su aprobación–, como en el ya analizado artículo 3.60), se incide en la necesidad de combatir mediante la obligación de etiquetado la imagen, el audio o el vídeo generado o manipulado por una IA que se asemeje notablemente a personas, *objetos, lugares, entidades o sucesos reales*. Igualmente, se prevé una obligación de divulgación similar en relación con el texto generado o manipulado por una IA que traten datos de trascendencia pública. Todo ello parece reflejar un cambio de paradigma que deja atrás la tradicional protección de los bienes personalísimos, a los que estábamos acostumbrados, para centrar el esfuerzo regulatorio en la prevención de la desinformación y en la protección frente al perjuicio que esta puede causar a la confianza de la ciudadanía en el propio sistema y en el marco institucional en su conjunto. En contraste con otros tipos de *deepfake* que afectan de forma directa al ámbito de la persona, como por ejemplo los de contenido pornográfico o sexual²³,

²² En dicha línea, Estella (2025, pp. 280-283) considera, a mi parecer con acierto, que «una definición jurídica correcta de las *deepfake* debería englobar los contenidos de imagen, vídeo, audio y también texto». A tales conclusiones llega el autor por medio del siguiente ejemplo: «pensemos (...) en ChatGPT, un sistema de IA generativa que genera texto; ChatGPT tiene la capacidad de generar textos que son falsos (pongamos por caso el texto de un discurso que supuestamente pronuncia Donald Trump y que se filtraría a la prensa diciendo que Trump apoya de forma expresa el llamado “proyecto 2025”».

²³ Sobre el *deepfake* sexual y los bienes jurídicos afectados, merece destacarse la reciente e importante aportación de Rufo Rubio, 2025b.

que lesionan la dignidad, el honor y la propia imagen del afectado, el Reglamento europeo parece querer avanzar²⁴ hacia la protección de un bien jurídico de carácter supraindividual (de ahí el nombre propuesto: *deepfake* o *ultrasuplantación desinformativa*).

De lo anterior se desprende que la posición reactiva de los Estados ante la violación de derechos fundamentales subjetivos a través del *deepfake* parece ser ya insuficiente. Como bien se ha expresado, «lo más habitual con la IA y el big data es que se generen impactos sistémicos o estructurales que afecten significativamente a la sociedad». Aplicando a la libertad de información los razonamientos de la doctrina más autorizada, el impacto puede ser imperceptible para este derecho fundamental desde la perspectiva del titular del derecho, pero su uso bien puede impactar masivamente a los derechos fundamentales de sectores o conjuntos de la sociedad de una manera relevante en esta dimensión colectiva (Cotino Hueso, 2022a, pp. 78-80).

IV. EL IMPACTO DEL *DEEPAKE* Y LA DESINFORMACIÓN EN EL PROCESO DEMOCRÁTICO. LA DIMENSIÓN COLECTIVA DE LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN VERAZ

Tras haber analizado las lógicas de la posverdad, la proliferación de la desinformación y el impacto disruptivo de tecnologías

²⁴ El Reglamento no desconoce, sin embargo, los riesgos que la inteligencia artificial y, en particular, el *deepfake*, pueden entrañar para personas concretas. Así, en relación con las exenciones de etiquetado a las que se refiere el artículo 50.4 RIA, se dispone que «cuando el contenido forme parte de una obra o programa manifiestamente creativos, satíricos, artísticos, de ficción o análogos, las obligaciones de transparencia establecidas en el presente apartado se limitarán a la obligación de hacer pública la existencia de dicho contenido generado o manipulado artificialmente de una manera adecuada que no dificulte la exhibición o el disfrute de la obra». Este precepto refleja la búsqueda de cierto equilibrio entre intereses diversos: de un lado, las libertades de expresión, información y creación (que, como ha recordado recientemente la STC 117/2025, de 13 de mayo, confluyen en la crítica de carácter satírico); y, de otro, los bienes personalísimos que pueden resultar afectados. No obstante, esta última protección se articula de forma indirecta o menos intensa, ya que el Reglamento se limita a imponer una obligación mínima de transparencia, que además admite un cumplimiento flexible para no menoscabar el carácter creativo o artístico de la obra. En consecuencia, parece que la tutela de bienes jurídicos como la dignidad o reputación queda desplazada a un segundo plano, confiándose su protección a los mecanismos que ofrecen los ordenamientos jurídicos internos, como la posible acción judicial frente a una intromisión ilegítima.

como el *deepfake*, resulta necesario avanzar en la comprensión de sus efectos²⁵. Para ello partimos de una premisa: nos encontramos ante un proceso de degradación progresiva del espacio público como lugar de formación libre y racional de la opinión.

Continuaba el presidente Felipe González el discurso al que ya nos hemos referido²⁶ («hay una verdad que he aprendido en democracia: la verdad es lo que los ciudadanos creen que es verdad...») diciendo: «...Muchas veces nosotros sabemos que las razones se confunden. Pero al final esa verdad, que es lo que los ciudadanos creen que es verdad, *se traduce en decisiones de voto, y esas decisiones de voto, nos llevan o nos alejan del poder*». Es por ello que el último apartado de la presente investigación se centrará en estudiar qué desafíos plantea esta transformación en el funcionamiento del sistema representativo y qué respuesta puede articularse desde nuestro modelo constitucional.

1. *El impacto*

Hablar de democracia exige necesariamente hablar de espacio público. En su concepción clásica, «el paso del Estado liberal al Estado democrático supuso una reconsideración del espacio urbano como ámbito idóneo para el ejercicio, en sentido amplio, de los derechos de participación, tales como la libertad de expresión, reunión y asociación»²⁷. Sin embargo, mucho ha acontecido desde que plazas

²⁵ A modo de recordatorio: la posverdad, basada en la primacía de las emociones y las creencias sobre la verificación objetiva de los hechos, se ve intensificada con el auge de la desinformación en entornos digitales, donde la velocidad de circulación y la fragmentación de contenidos facilitan la difusión de narrativas manipuladas. En este contexto, sistemas inteligentes como el *deepfake* representan el punto de encuentro de ambas dinámicas: por un lado, potencian la capacidad de generar y propagar falsedades altamente persuasivas; por otro, alimentan un espacio comunicativo en el que lo falso puede imponerse sobre lo verdadero sin grandes resistencias. Así, la posverdad, la desinformación y el *deepfake* conforman un triángulo problemático que amenaza con desdibujar los criterios tradicionales de la verdad y erosiona las bases de la deliberación democrática.

²⁶ *Vid.* el subapartado «Una explicación preliminar necesaria: desinformación y posverdad» de este trabajo.

²⁷ Atendiendo a dicha evolución, y desde una perspectiva estrictamente física, de Miguel Bárcena (2022, pp. 232-236) apunta que, frente a los foros privados, cabe diferenciar entre los foros tradicionales (calles y plazas), donde existe la máxima libertad de acceso en el ejercicio de los derechos fundamentales, y los foros abiertos al público con un uso determinado (teatros, museos, aeropuertos o recintos deportivos), que admiten limitaciones y restricciones importantes.

y calles comenzaron a entenderse como escenarios de reflexión y reivindicación ciudadana. Qué duda cabe de que «internet es el “ágora” de la nueva ciudad global, un lugar de encuentro para la discusión y el debate públicos» (Teruel Lozano, 2010, p. 123). Mostrando mayor o menor resistencia a la asimilación de lo digital dentro de ese espacio público²⁸, nuestros operadores jurídicos deben aceptar una realidad: «en las grandes redes sociales participamos en un debate no acotado material ni espacialmente, ilimitado en tanto al potencial número de participantes y caracterizado por su publicidad». Ello conduce, de forma natural, a reconocer que, en definitiva, se trata de «un espacio en el que, desde el momento en que hacemos abstracción del dominio privado de las redes y atendemos a la materialidad de su función en una sociedad democrática, es imposible no considerar la *dimensión pública* de los *intereses en juego*»²⁹.

²⁸ Ya me he referido en este artículo a la STC 27/2020, de 24 de febrero. En ella, al abordar la captación de imágenes de perfiles personales abiertos al público en internet, el Tribunal Constitucional sostiene que el hecho de que circulen datos privados en redes sociales no implica en absoluto que lo privado haya pasado a ser público, pues el entorno digital no es equiparable al concepto de «lugar público» contemplado en la Ley Orgánica 1/1982.

Si realizamos una breve inmersión en el derecho norteamericano, por ser visto desde nuestro continente como referente en materia de *freedom speech* y sus condiciones de ejercicio, en la sentencia de la Corte Suprema estadounidense en el asunto *Packingham v. North Carolina* 582 U.S.____ (2017) encontramos uno de los primeros casos en los que se pronuncia sobre la Primera Enmienda, internet y el acceso a las redes sociales. Respecto a estas últimas, señala que «para muchos son las principales fuentes para conocer los acontecimientos actuales, consultar anuncios de empleo, hablar y escuchar en la *plaza pública moderna* y explorar de otro modo los vastos reinos del pensamiento y conocimiento humanos. Estos sitios web pueden proporcionar quizás los mecanismos más poderosos de que dispone un ciudadano privado para hacer oír su voz» (la cursiva es mía). Sin embargo, hay que advertir, como así ha hecho Vázquez Alonso (2020a, p. 484) que «es especialmente relevante [...] que el Tribunal se cuide mucho de afirmar de forma explícita que dichas redes son “foros públicos”, siendo consciente, a buen seguro, del problema conceptual que plantea usar dicho adjetivo para definir la naturaleza de lo que no dejan de ser corporaciones privadas y de las propias implicaciones jurídicas que tendría sostener dicha afirmación de forma rotunda y general». Como bien apunta, «nada dice el Tribunal [...] de cómo han de juzgarse aquellos límites que las plataformas digitales decidan imponer a determinados contenidos. Lo que sí se establece, en cualquier caso, es el principio de que los poderes públicos están estrictamente vinculados al escrutinio de la Primera Enmienda, cuando estos impongan cualquier traba en el acceso foros digitales por parte de los ciudadanos».

²⁹ Vázquez Alonso, 2025b, pp. 412-416. El autor describe en su obra la opinión pública como «ideal institucional» y las grandes plataformas en línea como «foros de dimensión pública». Las cursivas que aparecen en texto principal son mías.

Centrando un poco más la cuestión, ese nuevo espacio público «digital» «abarata la producción de noticias falsas y otorga más visibilidad a los actores políticos extremistas sin facilitar el consenso ni garantizar la prevalencia de la información más fidedigna». El resultado es «un debate más cacofónico y, sin embargo, más plural e informado: nunca ha habido tanta facilidad para que se hagan oír quienes antes habían de permanecer en silencio, ni ha existido jamás tal cantidad de fuentes de información a disposición de quien tenga interés en recurrir a ellas» (Arias Maldonado, cit., p. 88). Esta irónica reflexión invita a profundizar en el impacto de la maquinaria de la desinformación, potenciada por la inteligencia artificial, en los derechos fundamentales implicados en los procesos democráticos.

Es de sobra conocido que las primeras cartas de derechos surgieron como respuesta directa a la experiencia histórica de un poder político absoluto y sin límites efectivos. El reconocimiento de determinados derechos como fundamentales fue fruto del constitucionalismo liberal de los siglos XVII y XVIII, que, a través de las revoluciones inglesa, estadounidense y francesa, consagró la idea de que ciertas libertades no constituyen concesiones graciosas del soberano, sino prerrogativas inherentes a la condición humana. Textos como la *Bill of Rights* inglesa de 1689, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776 o la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 plasmaron la convicción de que el poder debía quedar jurídicamente limitado y que la ley debía garantizar un ámbito inviolable de autonomía individual. Ahora bien, el uso de sistemas IA en el s. XXI obliga a repensar esa visión tradicional que limita los derechos fundamentales a impactos individuales directos. Resulta imprescindible adoptar un enfoque más amplio que considere los efectos colectivos y las repercusiones que se proyectan sobre la sociedad en su conjunto (Cotino Hueso, 2025b, p. 147).

Centrándonos en el juego democrático, los sesgos algorítmicos y las prácticas de segmentación opaca inciden directamente en el derecho a la igualdad y a la no discriminación. De este modo, se refuerzan estereotipos y se marginan a determinados colectivos. Al mismo tiempo, la explotación masiva de datos personales y su perfilado avanzado plantea serias amenazas para la intimidad y la privacidad. La generación y difusión de contenidos manipulados –especialmente

mediante técnicas de *deepfake*— afecta al derecho a la propia imagen y a la identidad personal, lo que, a su vez, puede causar daños al honor y a la reputación pública. Asimismo, cada vez con mayor frecuencia las estrategias en la explotación de las plataformas se orientan a maximizar la atención del usuario. Se recurre al *clickbait*³⁰ o se prioriza contenidos que generan indignación o respuestas emocionales intensas, lo que amplifica discursos extremos y fomenta dinámicas de confrontación. En suma, este conjunto de prácticas distorsiona la formación de la voluntad ciudadana y favorecen entornos polarizados a través de lo que se ha denominado «cámaras de eco»³¹. Pero, como vemos, todo lo anterior tiene un denominador común: la información.

El presente trabajo lleva por título «Libertad de información veraz y manipulación algorítmica». El *deepfake desinformativo* se enmarca en esa noción de manipulación desde dos vertientes diferenciadas: a) una *manipulación de origen*, consistente en la alteración de la imagen o la voz de una persona mediante algoritmos; y b) una *manipulación de efecto*, relativa al impacto que esa alteración genera en la formación de la opinión pública y en la veracidad del flujo informativo. En este estudio se deja al margen la primera acepción (la lesión de derechos fundamentales de carácter personalísimo del artículo 18.1 CE) para centrarnos exclusivamente en la segunda, que incide de lleno en el derecho a la información veraz reconocido en el artículo 20 CE.

Nuestras primeras páginas se han dedicado a la libertad de información conforme a la interpretación y aplicación que, de manera habitual, se ha venido haciendo del artículo 20.1 d) de nuestra Constitución; esto es, desde la importancia de la veracidad como límite a la libertad de expresión informativa. En otras palabras, la veracidad se vincula principalmente al disfrute activo de la libertad informativa, imponiendo

³⁰ El *clickbait* es una técnica de comunicación digital que utiliza títulos, mensajes o imágenes llamativos y a menudo exagerados para atraer la atención del usuario e inducirlo a interactuar con un contenido, aun cuando este no siempre responda a lo prometido. En redes sociales y con apoyo de la inteligencia artificial, esta práctica puede intensificarse mediante algoritmos que ajustan y personalizan automáticamente los reclamos para maximizar su eficacia.

³¹ El término «cámara de eco» alude a entornos comunicativos (especialmente medios y redes sociales) en los que la información circula de forma cerrada y repetitiva, reforzando creencias preexistentes y excluyendo perspectivas divergentes.

un deber de diligencia a quien pone en conocimiento del público unos hechos. Sin embargo, aunque algunos autores no comparten esta tesis³², entiendo que la veracidad también juega un papel incuestionable en el derecho a recibir información. Más aún, podemos hablar del derecho fundamental a recibir información y a que ésta sea veraz.

Apoyándome en la mejor doctrina, la verdad informativa constituye un «valor jurídico»³³. Tal consideración tiene, bajo mi punto de vista, al menos dos importantes implicaciones. En primer lugar, en el plano individual, el reconocimiento de un derecho fundamental a la información veraz supone que muy especialmente el derecho al honor, al que el artículo 20.4 CE hace expresa referencia como límite a las libertades consagradas en el apartado primero del mismo precepto, haya sido objeto de una protección legislativa vinculada a la veracidad. Un ejemplo claro lo ofrece el artículo 208 del vigente Código Penal, que dispone: «Las injurias que consistan en la imputación de hechos no se considerarán graves [de no hacerse, quedan impunes], salvo cuando se hayan llevado a cabo con conocimiento de su falsedad o temerario desprecio hacia la verdad». De este modo, la persona injuriada solo dispone de acción penal cuando la imputación de hechos se realiza en contra de la verdad. Toda persona ostenta, entonces, el derecho a que las manifestaciones que se realicen acerca de su persona sean veraces. En consecuencia, la veracidad opera no solo como un criterio diferenciador entre el disfrute legítimo y el ilícito de las libertades informativas, sino también como presupuesto indispensable para activar determinados mecanismos de tutela jurídica frente a su ejercicio abusivo. Y es que otra interpretación no resulta posible a la luz de los artículos 20.1 d) y 20.4 CE. En efecto, este último precepto establece

³² En contra de mi postura, Serra Cristóbal (cit., p. 27) considera que «la veracidad no constituye un elemento conformador del derecho a recibir información», dado que «el derecho a recibir información es [...] un derecho de libertad [que] garantiza el derecho a que la información llegue o se pueda acceder a ella sin limitaciones o censuras arbitrarias, pero no incluye el derecho a recibir una información de una determinada calidad o una información veraz como contenido prestacional, y mucho menos el derecho a recibir una información verdadera».

³³ Carrillo (1988, pp. 187-194) subraya que la referencia constitucional a que la información ha de ser veraz no es banal. La fuerza normativa de la Constitución vincula tanto a los poderes públicos como a los particulares, lo que determina su exigibilidad por parte de los ciudadanos. Consecuentemente, apunta el autor, que la información emitida o recibida sea veraz no constituye una cuestión que pueda ser obviada desde una perspectiva jurídica.

con claridad que «*estas libertades* tienen su límite en el respeto...», lo que significa que las limitaciones alcanzan a todas las libertades reconocidas en el artículo 20 CE. Así, solo la información puede atentar contra el honor cuando la misma no es veraz.

En cuanto a la segunda implicación, debe tenerse presente que el emisor de la información no está amparado, constitucionalmente hablando, para informar sobre cualquier cuestión. Para que pueda entenderse que la libertad de información se ha ejercido legítimamente, han de cumplirse dos requisitos: en primer lugar, que la información sea veraz; y, en segundo término, que revista interés general. Este último elemento implica que el contenido informativo debe trascender del ámbito meramente privado y aportar valor a la colectividad, ya sea contribuyendo al debate público, favoreciendo la formación de la opinión ciudadana o proporcionando datos relevantes para la toma de decisiones en una sociedad democrática³⁴.

De lo anterior se desprende que la información veraz que merece protección constitucional es aquella que, además, cumple una función social: enriquece el espacio público y fortalece el pluralismo informativo. En consecuencia, de nada sirve reconocer un derecho fundamental a recibir información si esta no es veraz, pues su justificación última radica en la finalidad social que persigue³⁵. De nada sirve proclamar el derecho de acceso a la información si no se garantiza, en la medida de lo posible, su autenticidad. Sostener lo contrario nos conduce al escenario actual: ciudadanos sobreinformados, pero que conocen, confían y, en consecuencia, actúan menos.

³⁴ De ahí que autores como De Verda y Beamonte (2015, pp. 409 y 416) insistan en la necesidad de distinguir «entre el interés público orientado a la formación de una opinión pública libre y el simple interés de determinados sectores en conocer aspectos de la vida de los personajes públicos».

³⁵ «Como hemos señalado reiteradamente, la especial posición que ostenta el derecho a la libertad de información en nuestro ordenamiento reside en que “no sólo se protege un interés individual, sino que su tutela entraña el reconocimiento y garantía de la posibilidad de existencia de una opinión pública libre, indisolublemente unida al pluralismo político propio del Estado democrático” (STC 68/2008, de 23 de junio, FJ 3). Sin embargo, tal protección especial queda sometida a determinados límites tanto immanentes como externos que este Tribunal ha ido perfilando progresivamente. Entre los límites immanentes se encuentran los requisitos de veracidad y de interés general o relevancia pública de la información (SSTC 68/2008, FJ 3; y 129/2009, de 1 de junio, FJ 2); en ausencia de los dos mencionados requisitos decae el respaldo constitucional de la libertad de información» (STC 18/2015, de 16 de febrero, FJ 5).

Asumida esta segunda concepción de la libertad de información como derecho fundamental de titularidad colectiva en la que profundizaré más adelante³⁶, resulta natural abordar desde aquí el impacto de la desinformación en la democracia. El acceso a la información sobre determinados asuntos –va de suyo, insisto, que la misma sea veraz– posibilita, en definitiva, «la participación de los ciudadanos en la vida colectiva» (STC 105/1983, de 23 de noviembre, FJ 11). Se produce, no obstante, una cierta objetivación de los derechos en juego que permite entender la magnitud de su protección jurídica. En definitiva, se trata de garantizar la fase previa necesaria para el ejercicio de derechos tan relevantes como los de sufragio previstos en el artículo 23 CE. Así, la vertiente colectiva del derecho fundamental a la información veraz sirve de estímulo al legislador y al resto de operadores jurídicos para la tutela de dicho bien jurídico.

En lo que a la libertad de información, democracia e inteligencia artificial se refiere, en 2024 se firmó el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de derecho, en el que los Estados miembros y los demás signatarios manifestaron su «preocupa[ci]ón porque determinadas actividades en el marco del ciclo de vida de los sistemas de inteligencia artificial pueden minar la dignidad humana y la autonomía individual, los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho». En concreto, el artículo 5 del referido convenio se encarga de la «integridad de los procesos democráticos y el respeto al Estado de derecho». Así, su apartado segundo establece que «cada Parte adoptará o mantendrá medidas destinadas a proteger sus procesos democráticos en el contexto de las actividades en el marco del ciclo de vida de los sistemas de inteligencia artificial, incluido el acceso justo de las personas al debate público y su participación en él, así como su capacidad para formar libremente sus opiniones». De un modo más específico, el Reglamento de Inteligencia Artificial (RIA) de la Unión Europea, como ya se ha explicado³⁷, impone en su artículo 50 obligaciones de transparencia y etiquetado para las

³⁶ *Vid.* el siguiente subapartado de este trabajo, titulado «propuestas que se plantean».

³⁷ *Vid.*, *supra*, el subapartado «¿Esto es IA? El *deepfake* o la ultrasuplantación desinformativa».

ultrasuplantaciones, entre las que se incluyen los *deepfakes* con fines desinformativos³⁸.

En nuestro país, este tipo de técnicas de desinformación han sido utilizadas en los últimos años incluso por partidos políticos en sus canales oficiales en redes sociales aprovechando el clima de posverdad. Es por ello que las dos normas europeas referidas, si bien de distinto calado³⁹, ya han tenido repercusión en el ordenamiento jurídico español. Buena prueba de ello es la reciente aprobación, por el Consejo de Ministros, el 11 de marzo de 2025, del Anteproyecto de Ley para el buen uso y la gobernanza de la inteligencia artificial, actualmente en tramitación parlamentaria urgente. Entre sus previsiones destaca la regulación de las «ultrasuplantaciones» (imágenes, audios o vídeos generados o manipulados mediante IA que atribuyen a personas reales palabras, actos o presencias ficticias) cuya difusión sin un etiquetado claro e inmediato se tipifica como infracción grave, sancionable con multas significativas. Con esta medida, se pretende combatir los riesgos que los *deepfakes* plantean para la seguridad jurídica y el normal desarrollo del debate público. De acuerdo con el texto aprobado, la Junta Electoral Central queda expresamente designada como autoridad competente para supervisar los sistemas de inteligencia artificial que incidan en los procesos democráticos. Esto incluye tanto sistemas de IA de alto riesgo empleados en contextos

³⁸ A mayor abundamiento, debido a la ambigüedad del reglamento y a los márgenes que deja para futuras interpretaciones, algunos estudios, como el elaborado por *European Partnership for Democracy* bajo el título *European Commission's Guidelines on Prohibited Artificial Intelligence Practices: An Election Integrity Perspective*, ponen de relieve que, aunque el *AI Act* no fue concebido específicamente para proteger los procesos electorales y la desinformación, sí contiene disposiciones de carácter general cuyo alcance podría aplicarse a contextos como las campañas electorales, el *microtargeting* político o la manipulación de votantes, en particular en el ámbito de las prohibiciones previstas en los artículos 5.1(a), 5.1(b) y 5.1(g). Dicho estudio puede consultarse en: <https://epd.eu/content/uploads/2025/06/Prohibited-AI-Practices-and-Elections.pdf>

³⁹ Si hay un punto en el que la doctrina coincide es en que «la principal diferencia entre ambos instrumentos radica en que el RIA establece obligaciones vinculantes y sanciones específicas para los Estados miembros de la UE, mientras que el Convenio del Consejo de Europa proporciona un marco de cooperación internacional con orientaciones más flexibles, adaptables a las circunstancias de cada país. No obstante, este convenio está llamado a desempeñar un papel esencial, al integrar en el ámbito jurídico lo que hasta ahora eran meras normas éticas sobre la IA, sentando las bases para futuras regulaciones que establezcan obligaciones específicas» (Aba Catoira, 2025, pp. 75-77).

electorales como aquellas prácticas prohibidas relacionadas con estos procedimientos.

Para dar por concluido el presente apartado y dar paso al siguiente, quisiera dejar planteado el siguiente interrogante: ¿es esta respuesta suficiente? o, por el contrario, la Constitución, como norma suprema del Estado y elemento catalizador del sistema, ¿tiene algo que decir frente a un fenómeno de manipulación –hoy también algorítmica– que amenaza con hacerse imparable y pone en riesgo valores esenciales para la calidad democrática?

2. *Propuestas que se plantean*

El reconocimiento de que la inteligencia artificial ha transformado el espacio público y afecta al ejercicio de numerosos derechos fundamentales ha llevado a la doctrina a cuestionarse si la Constitución española de 1978 necesita ser reformada o si, por el contrario, nuestra carta de derechos mantiene plenamente su vigencia y eficacia.

Indudablemente, la aprobación en 2021 de la Carta de Derechos Digitales española ha supuesto un avance significativo. El artículo xv de la misma, incluido en el apartado relativo a los «Derechos de participación y de conformación del espacio público», se dedica íntegramente al «derecho a recibir libremente información veraz» y, entre sus previsiones, establece que «se promoverá la adopción, por parte de los prestadores de servicios intermediarios a través de los cuales directamente se ejerzan las libertades de expresión e información, de protocolos adecuados que garanticen a los usuarios su derecho a recibir información veraz». Estamos ante el primer paso en la dirección correcta. No obstante, el alcance y aplicabilidad de dicha disposición se limita hoy día a ser un «instrumento de valiosa ayuda para la interpretación jurídica» (Casas Baamonde, 2025, p. 35).

Así, el continuo debate sobre los derechos en la era digital se puede resumir en tres posturas principales (Aba Catoira, cit., p. 52): en primer lugar, «están quienes defienden una reforma constitucional para incorporar derechos fundamentales adaptados a la sociedad algorítmica». Por otro lado, «quienes abogan por reconocer derechos digitales específicos como respuesta a los desafíos tecnológicos». Y, finalmente, debemos hablar de «quienes sostienen que los derechos fundamentales actuales son suficientes, siempre que se adapten a las

nuevas realidades tecnológicas, tanto en su dimensión individual como colectiva». Es en este último grupo, por las razones que de inmediato se expondrán, en el que me sitúo.

La irrupción de la inteligencia artificial no justifica reformar, para actualizar, el listado que se contiene entre los artículos 14-29 de la Constitución⁴⁰. Los derechos son los mismos; lo que ha cambiado es el contexto en el que se ejercen. Libertad de expresión, intimidad, protección de datos, igualdad... ofrecen un marco suficiente para afrontar los desafíos tecnológicos. La solución no reside en ampliar el catálogo constitucional, sino en legislar e interpretar⁴¹ los derechos existentes conforme a las exigencias de la sociedad digital, garantizando su efectividad tanto en el plano individual como en el que concierne al conjunto de la ciudadanía. De este modo, se preserva la estabilidad del texto constitucional y se evita sobrecargarlo con libertades fundamentales que, lejos de fortalecerlo, podrían comprometer su coherencia interna y debilitar su función como *norma normarum*.

Por lo que respecta al derecho a *recibir* información veraz, su observancia resulta hoy más necesaria que nunca, pero no parece requerir una actualización de la letra d) del artículo 20.1 CE, que ya lo establece con suficiente claridad. Si se entiende la proclamación contenida en el citado precepto constitucional como un todo –recibir libremente información veraz– y se dan por supuestas las implicaciones individuales que de la misma se derivan (como la protección frente al escarnio público mediante la difusión de hechos falsos), puede afirmarse, además, que nos hallamos igualmente ante *un derecho fundamental de titularidad colectiva*. Y, tal y como he adelantado, esta

⁴⁰ En el marco de la libertad de información se ha propuesto la reforma del artículo 20.1 CE para reconocer de forma expresa el «derecho de acceso a la información tecnológica» (Casas Baamonde, cit., p. 34.). Cabe sin embargo recordar que, como tal, dicho derecho de acceso no está reconocido en el referido precepto en relación con el mundo analógico.

⁴¹ La solución está, por tanto, en que el legislador legisle y el Tribunal Constitucional interprete. Una cosa es esto y otra la creación *ex novo* de derechos fundamentales por el alto Tribunal, como ha ocurrido recientemente en la STC 19/2023, de 22 de marzo, al reconocer que «la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida [en contextos eutanasicos] cristaliza principalmente en el derecho fundamental a la integridad física y moral (art. 15 CE)»; o en la STC 44/2023, de 9 de mayo, referida a «la interrupción voluntaria del embarazo como parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la integridad física y moral (art. 15 CE)». Ambos pronunciamientos constituyen ejemplos paradigmáticos de extralimitación institucional.

propuesta puede dar lugar a un desarrollo normativo y/o interpretativo orientado a la tutela de un bien jurídico colectivo, como es el señalado derecho colectivo a recibir información veraz.

Debe recordarse que, sin excluir las respuestas que puedan ofrecer otros sectores del ordenamiento, nuestro Derecho Penal ya persigue fines semejantes a través de distintos tipos delictivos. Así ocurre en el Título XXI del Código Penal, que lleva por rúbrica «Delitos contra la Constitución». En él se incluyen delitos públicos como los «delitos contra la libertad de conciencia, los sentimientos religiosos y el respeto a los difuntos». En relación con ellos, la doctrina ha subrayado que, atendiendo a la dimensión colectiva del derecho fundamental a la libertad religiosa⁴², «la convivencia pacífica, plural o democrática constituye, en última instancia, el bien jurídico-penal objeto de protección»⁴³. Otro ejemplo, dentro del mismo título, lo encontramos en los «Delitos contra la Corona». En los mismos, el bien jurídico protegido de manera diferenciada⁴⁴ no es únicamente la integridad o el honor del rey como individuo, sino las libertades fundamentales representadas en el símbolo constitucional que encarna la figura del jefe del Estado *ex* artículo 56.1 CE y, a través de su salvaguarda, el orden constitucional en su conjunto⁴⁵. De acuerdo con lo anterior, resulta razonable sostener que, si la inteligencia artificial favorece un ataque colectivo al derecho a recibir información veraz, resulte necesario construir un bien jurídico de la misma naturaleza⁴⁶.

⁴² Nuestro Tribunal Constitucional, en la STC 192/2020, de 17 de diciembre, dictada en un caso relativo a la interrupción de una ceremonia religiosa mediante el lanzamiento de pasquines y la proclamación de consignas a favor del derecho al aborto, afirmó que «tampoco cabe dudar de que la sanción, prevista en la ley [art. 523 CP], persigue una finalidad legítima, en cuanto que con ella se garantiza la dimensión colectiva de la libertad religiosa, consistente en el derecho a reunirse para desarrollar actividades de culto propias de una confesión religiosa».

⁴³ Así lo sostiene Souto Galván (2017, p. 283), para quien «la protección penal de las creencias religiosas, y consecuentemente, de los sentimientos de quienes las profesan, sería requisito necesario, desde esta perspectiva, para lograr una convivencia pacífica».

⁴⁴ Porque, como todos conocemos, los delitos genéricos contra la integridad física y el honor se encuentran ya tipificados, respectivamente, en los Títulos III y XI de nuestra ley penal.

⁴⁵ Esta es la propuesta de Rufo Rubio (2025a, pp. 192-212), quien aboga por la «protección penal del Rey como símbolo constitucional y su fuerza irradiante».

⁴⁶ Dejo en manos de mis colegas penalistas la concreción de tal bien jurídico. Autores como Alapont (2023, pp. 45-54) ya han teorizado sobre la estrategia española contra la

Afirmado lo anterior, no puede obviarse la complejidad que entraña, en la práctica, el reconocimiento de derechos subjetivos de disfrute y afectación colectiva⁴⁷. Si la prioridad, como

desinformación y las posibles líneas de actuación desde el Derecho Penal. En cuanto a los tipos delictivos vigentes, este penalista identifica diversas figuras en las que la elaboración y difusión de *fake news* podrían llegar a encuadrarse: delitos de odio (artículo 510.2.a CP); descubrimiento y revelación de secretos (artículo 197.3 CP); delitos contra la integridad moral (artículo 173.1 CP); desórdenes públicos (artículos 561 y/o 562 CP); injurias y calumnias (artículos 206 y 209 CP); delitos contra la salud pública, estafas e intrusismo (artículos 359 y ss., 248 y ss. y 403 CP, respectivamente); delitos contra el mercado y los consumidores (artículos 282 CP y 284.1.2.º CP); delito de falsedad documental (artículo 390 CP), delito de usurpación de funciones públicas (artículo 402 CP), delitos de injurias contra el Gobierno de la Nación (artículo 504 CP), delito de traición (artículo 584 CP), delitos electorales (artículos 139 y ss. LOREG), etc. No obstante, advierte que, a su juicio, ninguno de los tipos penales en vigor aborda de forma estricta el fenómeno de la desinformación. Por dicha razón, entre sus propuestas, se encuentra la creación de un delito autónomo en el que se castigue el propio acto de desinformación por considerarlo especialmente lesivo. De acuerdo con ello, «el campo de actuación que podría tener la tipificación de un delito relativo a la desinformación sería sancionando en sí la estrategia de alteración de la realidad». En este caso, la conducta típica consistiría en la difusión de desinformación, mientras que el bien jurídico protegido sería «el derecho a recibir información veraz», la «libre formación de la voluntad», la «libertad ideológica o de pensamiento» o, incluso, el «libre desarrollo de la personalidad». Para ello, el delito debería articularse en torno a los siguientes elementos: 1) la manipulación (la tergiversación de los datos); 2) la finalidad (elemento subjetivo del tipo) de influir o alterar el comportamiento o la capacidad decisoria de una parte de la sociedad o de su totalidad; 3) la idoneidad de la manipulación para lograr la finalidad propuesta; 4) que vaya dirigida a un número elevado de personas (publicidad); y 5) que la alteración del comportamiento pudiese afectar de forma real (peligro concreto) o potencial (peligro abstracto) al sistema democrático, la seguridad o defensa del Estado, el funcionamiento de las instituciones, la salud pública, el mercado, el medio ambiente y cuantos otros intereses se considerasen debieran quedar incluidos.

⁴⁷ Dicha complejidad ha sido objeto de especial atención en el ámbito de la libertad de información. A este respecto, resultan especialmente ilustrativas las palabras de Solozábal Echavarría (1988, p. 142). Si el derecho de informar supone un derecho subjetivo de libertad constitucional (esto es, de defensa frente a injerencias y no de carácter prestacional), «el derecho a ser informado, a recibir información, constituye más bien un reflejo del primero, de ordinario un interés simple no accionable, aunque susceptible de convertirse en profundos movimientos de opinión pública».

Por su parte, aunque el Tribunal Constitucional español se ha pronunciado en contadas ocasiones sobre el contenido subjetivo del derecho a recibir información veraz, resulta especialmente significativa la STC 51/2007, de 12 de marzo. Atendiendo a los hechos que dieron lugar a la referida resolución, el demandante de amparo alegaba que, al no emitirse completo su escrito de rectificación, se lesionó el derecho a recibir libremente información veraz reconocido en el artículo 20.1 d) CE de una parte de la audiencia radiofónica de este país, la que escucha habitualmente la Cadena SER. En respuesta a dicha queja, el alto Tribunal argumentó que «el derecho a recibir información veraz de los oyentes de la Cadena

he afirmado⁴⁸, debe situarse en todo caso en reclamar la atención del legislador y en exigir una interpretación jurisprudencial rigurosa, cabe preguntarse si existen otras vías, desde la óptica constitucional, para alcanzar dicho propósito.

Así, para la consecución de la finalidad descrita (insisto: proteger la información veraz ante los peligros que plantean las nuevas tecnologías), la doctrina aboga por dos posibles soluciones tomando como punto de partida el artículo 20.1 d) CE: 1) reivindicar la veracidad informativa desde la dimensión objetiva del derecho fundamental a la libertad de información; o bien 2) considerar la veracidad garantía institucional del derecho fundamental a la información.

Innegablemente, la primera opción, la búsqueda de la veracidad informativa como dimensión objetiva o institucional de la libertad de información, es la que cuenta con mayor respaldo. De acuerdo con estos autores,

la protección de la veracidad en un Estado democrático, donde el pluralismo es un componente axiológico de las normas jurídicas, no es un objetivo que quede reducido únicamente al estricto interés de las partes implicadas, sino que es también –y principalmente– el conjunto de la sociedad quien resulta beneficiada. Estamos, pues, ante uno entre otros tantos ejemplos que confirma la doble dimensión que caracteriza la posición constitucional de los derechos fundamentales. En primer lugar, como derechos públicos subjetivos que el Estado

SER no puede ser ejercido por un particular cualquiera, cuya demanda de rectificación ha sido desestimada, sobre la base de que es veraz su versión de los hechos y no lo es la de la emisora. [...] Parece claro que el demandante de amparo no goza de legitimación para intervenir en nombre de los oyentes de la Cadena SER, sin que se pueda arrogar la condición de representante de una opinión pública defraudada en su derecho de recibir una información veraz, porque ni el Sr. Álvarez-Cascos tiene esa capacidad representativa, que difícilmente nadie puede atribuirse, dada la inexistencia de los pertinentes cauces de representación, desde el momento en que el derecho a recibir información se ejerce, fundamentalmente, mediante el simple mecanismo de conectarse o no, en decisión libre donde las haya, al medio en cuestión, ni cabe cuestionar, en el procedimiento de rectificación, que la información publicada por la Cadena SER cumpla con los cánones de veracidad exigidos».

⁴⁸ En idéntico sentido, Casas Baamonde, cit., p. 34: «decisiva será la acción del legislador, primer intérprete de la Constitución, sujeto a ella y, muy en particular, a los derechos fundamentales (art. 53.1), complementada por la interpretación evolutiva del sistema de justicia constitucional, con el Tribunal Constitucional como su intérprete supremo, para dotar de protección efectiva al ejercicio de los derechos fundamentales frente a los poderes públicos y privados en la sociedad digital y de la IA».

queda obligado a garantizar cuando sean alegados por el individuo. En segundo lugar, como derechos dotados de una dimensión institucional en la medida en que el ámbito de intereses protegidos trasciende los meramente personales para alcanzar aquellos que afectan al cuerpo social en su conjunto. La información veraz y plural es un bien colectivo (Carrillo, cit., p. 193).

Y en términos similares se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional. De forma general, sobre el doble carácter objetivo y subjetivo de los derechos fundamentales, nos dice la STC 25/1981, de 14 de julio (FJ 5) que

los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un *status* jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero al propio tiempo, son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social de Derecho o el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución.

De forma más precisa, sobre la libertad de información, la jurisprudencia constitucional ha declarado que «las libertades del art. 20.1 a) y d) de la Constitución, además de derechos fundamentales, son valores objetivos esenciales del Estado Democrático y, como tales, están dotados de valor superior o eficacia irradiante, que impone a los órganos judiciales y a este Tribunal Constitucional [...] el deber de realizar un juicio ponderativo» (STC 85/1992, de 8 de junio, FJ 4).

De acuerdo con lo expuesto, la dimensión objetiva del derecho a la información veraz podría actuar como «catalizador jurídico constitucional para el tratamiento de la IA». Esto es, «la dimensión objetiva de los derechos es también el recurso jurídico y dogmático especialmente útil ante las necesidades que se derivan en razón del impacto de la IA. Así, la dimensión objetiva se traduce en la proyección de los derechos como valores (y de ahí una clara conexión con la ética de la IA)». Teniendo en cuenta que muchos de los riesgos y amenazas tecnológicos afectan ya a la comunidad social y política y no solo al individuo, la exigencia de veracidad como valor se convierte en un

elemento inspirador del ordenamiento jurídico, ya sea del legislador (cuando regule la IA), ya en la interpretación del Derecho aplicable a la IA por autoridades sectoriales o los jueces⁴⁹.

En cuanto a la segunda propuesta (o sea, la veracidad como garantía institucional), conviene hacer una aclaración conceptual previa. La dimensión institucional de un derecho fundamental no se identifica con una garantía institucional, pese a que en ocasiones ambos conceptos se empleen de manera indistinta o sin el debido cuidado⁵⁰. Como acabamos de ver, la dimensión institucional de

⁴⁹ Estas ideas pertenecen a Cotino Hueso (2022a, cit., pp. 73-75). En rigor, el autor las formula en el marco de su análisis sobre el impacto social y colectivo de la inteligencia artificial en la protección de datos. Sin embargo, resultan plenamente trasladables al ámbito del derecho a la libertad de información.

⁵⁰ No se me escapa que ha sido precisamente el Tribunal Constitucional quien ha contribuido a esta confusión, al reconocer que los derechos fundamentales y las garantías institucionales «no son categorías jurídicas incompatibles o que necesariamente se excluyan». Al contrario, afirma, «buena parte de los derechos fundamentales que nuestra Constitución reconoce constituyen también garantías institucionales, aunque, ciertamente, existan garantías institucionales que, como por ejemplo la autonomía local, no están configuradas como derechos fundamentales» (STC 26/1987, de 27 de febrero). A partir de ahí, su doctrina ha sido oscilante, sin que quede claro qué corresponde a una u otra categoría en nuestro ordenamiento constitucional.

Ante esta situación, nuestros autores se han esforzado en ofrecer una definición y en delimitar los efectos de la necesaria diferenciación entre la garantía institucional y las dos dimensiones de las libertades fundamentales. En primer lugar, mientras en el derecho fundamental, como derecho subjetivo o individual, el sujeto tutelado es la persona, en la garantía institucional lo es la institución cuya preservación se persigue. De este modo, «la diferencia entre derecho fundamental y garantía institucional resulta relevante para el Derecho constitucional, ya que distingue dos sistemas de protección distintos en función de su destinatario (persona o institución) y del fin perseguido (la libertad o el mantenimiento de una determinada configuración en la sociedad o en la estructura política)» (Gómez Sánchez, 2023, p. 147).

Dando un paso más, garantía institucional y dimensión objetiva o institucional de los derechos fundamentales, «son conceptos que se han tratado de refundir en uno solo, a partir de la configuración de los derechos fundamentales como institutos, cuando en realidad poseen una funcionalidad distinta (opuesta, si se me apura)». El argumento decisivo que sirve para sostener la afirmación anterior es el siguiente: «[la] funcionalidad ofensiva de la dimensión objetiva [de los derechos fundamentales] impide identificarla con la noción de garantía institucional, que tiene una funcionalidad puramente defensiva. Esta persigue la protección constitucional de determinados objetos (las instituciones) frente a su desfiguramiento por los poderes públicos, en particular el legislador. Por contra, la dimensión objetiva coloca a los poderes públicos, no en la situación de enemigos de los derechos fundamentales, sino de protectores de los mismos: incita (mejor que obliga) a aquéllos (en particular al legislador, insisto) a maximizarlos dentro de lo posible. La garantía institu-

un derecho fundamental significa que ese derecho no se agota en la protección de los intereses individuales de su titular, sino que cumple además una función estructural para el sistema democrático. Por su parte, la garantía institucional protege la existencia misma de una institución reconocida pero no desarrollada por la Constitución (como la autonomía local o la universidad), que debe ser preservada con un contenido mínimo que el legislador no puede vaciar. En suma, mientras la dimensión institucional resalta la vertiente objetiva de un derecho fundamental, la garantía institucional asegura la pervivencia de determinadas instituciones constitucionalmente necesarias.

Sobre la base anterior, podría entenderse la veracidad «no solo como una condición o límite del derecho a informar, sino también como una garantía institucional de la información que la Constitución busca proteger y que es recibida por los ciudadanos (como derecho a recibir una información veraz) y, por ende, de la opinión pública». Esta interpretación implica, de manera clara, que los ciudadanos no disponen de un mecanismo directo para exigir su cumplimiento, pero sí impone a los poderes públicos el deber de adoptar medidas frente a la desinformación y la manipulación informativa (tanto la tradicional como la algorítmica) con el fin de preservar intereses colectivos de primer orden, en particular la conformación libre y adecuada de su voluntad⁵¹.

cional es una garantía negativa (un límite), la dimensión institucional, por el contrario, es básicamente una garantía positiva (una directriz de actuación)» (Cidoncha Martín, 2009, pp. 184-187).

⁵¹ Esta es la tesis defendida por Serra Cristóbal, cit., pp. 28-30, la cual, interpreto, bebe de la postura que, en ocasiones, ha adoptado el Tribunal Constitucional español al conectar determinadas garantías institucionales con derechos fundamentales. Tal ocurre en la STC 13/1985, de 31 de enero, donde la publicidad procesal prevista en el artículo 120.1 CE se vincula directamente tanto al derecho fundamental a un proceso público del artículo 24.2 CE como, precisamente, al derecho a recibir libremente información veraz del artículo 20.1 d) CE. La referencia de la sentencia a una «ligazón entre garantía objetiva de la publicidad y derechos fundamentales» ha sido considerada por Cidoncha Martín (*ibidem*, p. 153) como una técnica destinada a «reforzar la garantía institucional descubierta y, por tanto, a imponer límites tanto al legislador como al juez a la hora de establecer, el primero, y aplicar, el segundo, medidas que excepcionen la regla general de la publicidad de las actuaciones procesales, convertida en garantía institucional». Aplicado el esquema anterior al tema que nos ocupa, la veracidad actuaría como garantía institucional vinculada al derecho fundamental a recibir información.

Resulta evidente la diversidad y complejidad de aspectos en juego, cuyo examen en profundidad desbordaría el alcance de este trabajo. Con todo, a modo de cierre, considero necesario apuntar que las consecuencias prácticas derivadas de cualquiera de las dos últimas propuestas examinadas no parecen presentar diferencias significativas. Muy *grosso modo*, en ninguno de los dos supuestos (recordemos: la dimensión institucional del derecho a recibir información veraz y la veracidad informativa como garantía institucional) cabe hablar de derechos subjetivos directamente invocables a partir de la letra constitucional. En ambos casos, los intereses protegidos, si me permiten la expresión, se encuentran diseminados, y necesitan de una acción posterior de nuestros operadores jurídicos.

En cuanto a la dimensión institucional de los derechos consagrados en el artículo 20.1 d) CE, su conexión con los preceptos 10.1 (los derechos inherentes a la persona son fundamento del orden político y de la paz social) y 9.2 («corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas») de la Constitución, supone una exigencia a los poderes constituidos de asegurar y potenciar la comunicación y recepción de información veraz. Poderes que, en virtud del artículo 53.1 CE, han de actuar con pleno respeto al «contenido esencial». Y, como se ha visto, la veracidad forma parte de ese núcleo indisponible de la libertad de información⁵².

Si atendemos a la garantía institucional, esta se erige como un elemento básico del orden constitucional que los poderes públicos en general, y el legislador en particular, no pueden ni desconocer ni desnaturalizar. Obligaciones que, según lo señalado, vienen aseguradas en el terreno de los derechos fundamentales a través del mandato de respeto al «contenido esencial». De este modo, y siguiendo la segunda hipótesis, si la veracidad se erige en garantía institucional de la libertad de información, el resultado, al menos *a priori*, coincide con el que se alcanza desde la tesis de la dimensión institucional del artículo 20.1 d) CE: el legislador debe promover la libertad de información en atención a la función institucional que cumple este

⁵² *Vid.* notas 5 y 6.

derecho y, al hacerlo, encuentra como límite insalvable la exigencia de veracidad⁵³.

V. CONCLUSIONES

A la luz de lo expuesto, formularé algunas conclusiones que fijan mi posición sobre la cuestión analizada, argumentos que, debo reconocer, podrían quedar pronto superados. Y es que, dada la rapidez con que evoluciona la materia y su marco regulatorio, resulta probable que muchas de ellas deban ser matizadas o revisadas en breve.

Hecha esta necesaria advertencia, el fenómeno que en estas páginas denomino *deepfake desinformativo* debe situarse en el ámbito de la manipulación algorítmica, la cual opera en un doble plano: de origen y de efecto. Es *manipulación de origen* porque, mediante el uso de la inteligencia artificial, se altera material audiovisual de forma cada vez más difícil de detectar. Y es *manipulación de efecto* porque, al diluir la frontera entre lo verdadero y lo falso y apoyarse en la viralidad de internet y de las redes sociales, su capacidad de influencia y persuasión resulta prácticamente infrenable.

En dicho sentido, atendiendo a la interacción en las sociedades digitales de la desinformación (como estrategia deliberada de engaño) y la posverdad (como clima en el que los hechos ceden ante los relatos emocionales), este trabajo se ha centrado en la manipulación de efecto. Cuando el material manipulado se presenta como verídico, se distorsiona la veracidad del flujo informativo y se alteran las condiciones mismas del debate público.

La realidad descrita invita a una primera reflexión. La libertad de información trasciende del plano subjetivo; cumple una función de aseguramiento del propio espacio público, cuya garantía se erosiona si la apariencia de autenticidad deja en segundo plano la constatación de los hechos. De esta necesidad de constatación se siguen dos consecuencias: 1) es preciso complementar la tutela individual de los derechos tradicionalmente afectados (honor, intimidad y propia imagen) con una lectura estructural de los riesgos de la desinformación; 2) la

⁵³ «En definitiva, la “garantía institucional”, como técnica aplicable a los derechos fundamentales, es irrelevante en cuanto a la protección que otorga, pues esa función la cumple adecuadamente la noción de “contenido esencial”» (Cidoncha Martín, cit., p. 185).

diligencia exigible no recae únicamente en periodistas o creadores de contenidos, sino también en plataformas y en actores institucionales, que deben velar activamente porque se garantice aquella libertad.

En clave constitucional, la exigencia de veracidad del artículo 20 CE en relación con la libertad de información ha de leerse junto al artículo 18.4 CE. Este último inciso del artículo 18 CE impone el mandato al legislador de limitar el uso de la informática –*hoy ha de entenderse incluidos internet y las tecnologías digitales*– para asegurar el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Ese diálogo justifica obligaciones de transparencia, trazabilidad y divulgación/ etiquetado de contenidos sintéticos cuando se proyectan al debate público, así como controles humanos efectivos sobre los procesos automatizados de creación, recomendación y difusión. Si el receptor no puede saber qué es auténtico y qué no, la libertad de información pierde su función estructural. De ahí que la desinformación y fenómenos como el *deepfake* «erosionan no tanto la democracia, sino un aspecto vital en la democracia como es la confianza en los políticos, en la política y, finalmente, en la propia democracia» (Estella, cit., p. 270).

En definitiva, lo que peligrá con la IA y las nuevas técnicas de manipulación es la garantía de la información veraz, especialmente, a efectos de este artículo, en el plano social. Información y veracidad, elementos concurrentes e inseparables. Como sostiene la doctrina más autorizada, «la “veracidad” no es un límite al derecho de información, sino algo mucho más importante», exactamente «un presupuesto de ese derecho, un elemento indisoluble de su contenido, más aún, de su contenido esencial y por ello un elemento del que no puede disponer ni siquiera el propio legislador, porque viene constitucionalmente impuesto (art. 20.1 d CE)» (Aragón Reyes, 1999, p. 30).

La redacción adoptada por el constituyente en el artículo 20.1 d) CE resulta particularmente esclarecedora: «se reconocen y protegen los derechos a comunicar o recibir libremente información veraz». La utilización de la conjunción disyuntiva «o», frente a la copulativa «y», evita que el derecho a recibir información veraz se conciba como una vaga redundancia –pues allí donde alguien comunica una noticia, necesariamente hay alguien que la recibe–; interpretación sostenida en la STC 6/1981 (FJ 4), hoy superada. Al contrario, permite afirmar que

estamos ante facultades autónomas cuya protección puede responder a intereses diferenciados según el caso: de un lado, la garantía de quien desea comunicar sin ser silenciado; de otro, el interés individual y colectivo en recibir información veraz, condición necesaria para una participación real y efectiva en la vida social y política.

Así las cosas, partiendo de la letra d) del artículo 20.1 CE, la llamada de atención al legislador y al resto de operadores jurídicos sobre la veracidad informativa como bien jurídico digno de protección puede articularse de tres modos: 1) entendiendo el derecho a recibir información veraz como un derecho de disfrute y afectación colectiva; 2) reivindicando la exigencia de veracidad desde la dimensión objetiva o institucional del derecho fundamental a la libertad de información; o 3) concibiendo la veracidad como garantía institucional de nuestro sistema constitucional.

Soy partidario de la primera hipótesis. Lo que está en juego es la posibilidad de que la sociedad en su conjunto disponga de un caudal informativo común, fiable y contrastado, sobre el que construir una opinión pública libre. Solo así puede cumplirse la función de la información como presupuesto de la democracia constitucional: sostener el debate público, asegurar la deliberación colectiva y permitir decisiones políticas legítimas. Concebir este derecho en clave colectiva supone reconocer que la veracidad no es un accesorio del derecho de información, sino un bien estructural sin el cual la confianza ciudadana en el sistema, la estabilidad institucional y la legitimidad democrática se verían inevitablemente erosionadas. Este reconocimiento implica que tanto el legislador como el Tribunal Constitucional⁵⁴, en su condición de máximo garante de los derechos

⁵⁴ En lo que aquí interesa, la STC 214/1991, de 11 de noviembre, constituye un buen ejemplo de que la doctrina constitucional en materia de derechos fundamentales es especialmente dinámica y susceptible de evolución. En ella se reconoce, mediante una interpretación extensiva, la dimensión colectiva del derecho fundamental al honor y, con ello, su posible defensa a través del uso del recurso de amparo por parte de los miembros de un colectivo: «Tratándose, en el presente caso, de un derecho personalísimo, como es el honor, dicha legitimación activa corresponderá, en principio, al titular de dicho derecho fundamental. Pero esta legitimación originaria no excluye [...] que haya de considerarse también como legitimación originaria la de un miembro de un grupo étnico o social determinado, cuando la ofensa se dirigiera contra todo ese colectivo, de tal suerte que, menospreciando a dicho grupo socialmente diferenciado, se tienda a provocar del resto de la comunidad social sentimientos hostiles o, cuando menos, contrarios a la dignidad,

fundamentales, deben proteger expresamente la dimensión colectiva del derecho a recibir información veraz⁵⁵.

Sostenido lo anterior, y ante la realidad procesal que podría plantear la defensa de derechos subjetivos colectivos a través del amparo y lo que ella supondría de cambios sustanciales en la legislación pertinente y en la jurisdicción ordinaria, deben recordarse las otras dos alternativas ya mencionadas. Las mismas buscan igualmente motivar la construcción de un bien jurídico supraindividual orientado al aseguramiento de la información veraz. Atendiendo a la primera de ellas, la dimensión objetiva del derecho fundamental a la libertad de información supone reconocer su proyección como valor, como elemento inspirador del ordenamiento jurídico.

Respecto a la tesis sobre la veracidad informativa como garantía institucional de nuestro sistema, la misma se presenta como elemento estructural imprescindible para el funcionamiento de la democracia. Su preservación corresponde al legislador y a los poderes públicos. En esta condición, la veracidad no puede entenderse como un interés disponible o reducible. Desde esta perspectiva, la veracidad

estima personal o respeto al que tienen derecho todos los ciudadanos con independencia de su nacimiento, raza o circunstancia personal o social (arts. 10.1 y 14 C.E.). En tal supuesto, y habida cuenta de que los tales grupos étnicos, sociales e incluso religiosos son, por lo general, entes sin personalidad jurídica y, en cuanto tales, carecen de órganos de representación a quienes el ordenamiento pudiera atribuirles el ejercicio de las acciones, civiles y penales, en defensa de su honor colectivo, de no admitir el art. 162.1 b) C.E. la legitimación activa de todos y cada uno de los tales miembros, residentes en nuestro país, para poder reaccionar jurisdiccionalmente contra las intromisiones en el honor de dichos grupos, no sólo permanecerían indemnes las lesiones a este derecho fundamental que sufrirían por igual todos y cada uno de sus integrantes, sino que también el Estado español de Derecho permitiría el surgimiento de campañas discriminatorias, racistas o de carácter xenófobo, contrarias a la igualdad, que es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico que nuestra Constitución proclama (art. 1.1 C.E.) y que el art. 20.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos expresamente proscribe (“toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”). Sobre esta cuestión ya tuve ocasión de reflexionar en Vera Santos, 1998, pp. 25-27.

⁵⁵ En este trabajo se ha defendido, porque así lo considero, que la interpretación propuesta no exige la reforma del artículo 20.1 d) de la Constitución. No obstante, en el hipotético caso de que se estimara necesaria, podría tomarse como referente el artículo 16.1 CE, que reconoce de manera explícita la dimensión tanto individual como colectiva de la libertad ideológica y religiosa: «Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades, sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley».

se concibe como garantía institucional de la opinión pública libre y plural que la Constitución busca proteger.

Sea cual sea la teoría que se adopte, lo cierto es que la veracidad constituye un contenido irreductible del derecho de información. Queda por ver cómo nuestros operadores jurídicos afrontan esta exigencia frente a los desafíos que plantean las nuevas tecnologías.

BIBLIOGRAFÍA

- ABA CATOIRA, A. (2025). Encuesta sobre inteligencia artificial y derechos fundamentales. *Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 55.
- ALAPONT, J. L. (2023). El Derecho Penal ante las *fake news* y la desinformación: una vuelta de tuerca. *Revista General de Derecho Penal*, N.º 39.
- ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R. (2023). *Derecho Constitucional*. Tecnos.
- ARAGÓN REYES, M. (1999). El derecho al honor de las personas jurídicas y sus posibles colisiones con el derecho a la información. *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, N.º 1.
- ARIAS MALDONADO, M. (2023). (Pos)verdad y política en la democracia liberal. *Quaderns de filosofia*, Vol. 10, N.º 2 (ejemplar dedicado a: Amenazas actuales sobre la democracia y posibles respuestas).
- BERMÚDEZ VÁZQUEZ, M. (2021). Posverdad y noticias falsas: esquemas perversos de interferencia democrática, *Monograma. Revista iberoamericana de cultura y pensamiento*, N.º 8.
- BIGLINO CAMPOS, P. (2020). Principios rectores, legislador y Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 119.
- BUSTOS GISBERT, R. (2024). El constitucionalista europeo ante la inteligencia artificial: reflexiones metodológicas de un recién llegado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 131.
- CARRILLO, M. (1988). Derecho a la información y veracidad informativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 23.
- CASAS BAAMONDE, M.^a E. (2025). Tecnología, ciencia, economía y derecho. En M.E. CASAS BAAMONDE (dir.) y D. PÉREZ DEL PRADO (coord.), *Derecho y tecnologías* (pp. 19-41). Editorial Universitaria Ramón Areces.
- CIDONCHA MARTÍN, A. (2009). Garantía institucional, dimensión institucional y derecho fundamental: balance jurisprudencial. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 23.
- COTINO HUESO, L. (2022). Nuevo paradigma en las garantías de los derechos fundamentales y una nueva protección de datos frente al impacto social y colectivo de la inteligencia artificial. En M. BAUZÁ REILLY y L. COTINO

- HUESO (dirs.), *Derechos y garantías ante la inteligencia artificial y las decisiones automatizadas* (pp. 69-105). Aranzadi.
- (2025). Cómo abordar jurídicamente el impacto de la inteligencia artificial en los derechos fundamentales. En M.E. CASAS BAAMONDE (dir.) y D. PÉREZ DEL PRADO (coord.), *Derecho y tecnologías* (pp. 123-176). Editorial Universitaria Ramón Areces.
 - (2025). Encuesta sobre inteligencia artificial y derechos fundamentales. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 55.
- DE MIGUEL BÁRCENA, J. (2022). Símbolos, neutralidad e integración constitucional. *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público*, Vol. 70/2.
- DE VERDA Y BEAMONTE, J.R. (2015). Los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen como límites del ejercicio de los derechos fundamentales de información y de expresión: ¿una nueva sensibilidad de los tribunales? *Derecho Privado y Constitución*, N.º 29.
- ESTELLA, A. (2025). La regulación de las *deepfakes* (ultrasuplantaciones) en el reglamento de la UE sobre Inteligencia Artificial. *Revista de Administración Pública*, N.º 226.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P. (2017). Del derecho a la información y sus límites: especial atención a la reciente controversia en torno al uso de la cámara oculta en el periodismo de investigación. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, N.º 30.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (2023). *Constitucionalismo multinivel. Derechos fundamentales*. Sanz y Torres.
- PRESNO LINERA, M.A. (2022). *Derechos fundamentales e inteligencia artificial*. Marcial Pons.
- (2023). Derechos fundamentales e inteligencia artificial en el estado social, democrático y digital de derecho. *Anuario de la Red Eurolatinoamericana de Buen Gobierno y Buena Administración*, N.º 3.
- ROLLNERT LIERN, G. (2024). *Los neuroderechos y la libertad de pensamiento*. Dykinson.
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2018). Los efectos de la posverdad en la democracia. *UNED. Revista de Derecho Político*, N.º 103.
- RUFO RUBIO, I. (2025). *Rey, calumnias e injurias. La libertad de expresión y la protección del símbolo constitucional*. Aranzadi.
- (2025). Ver para no creer: *deepfake sexual* y bienes jurídicos afectados. En C. DOMINGO JARAMILLO (dir.), *El impacto de la inteligencia artificial en el derecho penal*. Dykinson [en prensa]. ISBN: 979-13-7006-604-8.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R. (2025). Cinco décadas de reflexión sobre las libertades informativas y su evolución hasta haber llegado a la transparencia de toda actividad pública. En Y. GÓMEZ SÁNCHEZ (hom.), F. BALAGUER CALLEJÓN,

- C. VIDAL PRADO y C. ELÍAS MÉNDEZ (coords.), *Estudios sobre Derecho Constitucional Español, Comparado y Europeo. «Liber Amicorum» Yolanda Gómez Sánchez* (pp. 401-408). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1992). Jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre la libertad de expresión: una valoración. *Revista de Administración Pública (CEPC)*, 128.
- SERRA CRISTÓBAL, R. (2023). Noticias falsas (*fakes news*) y derecho a recibir información veraz. Dónde se fundamenta la posibilidad de controlar la desinformación y cómo hacerlo. *UNED. Revista de Derecho Político*, N.º 116.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (1988). Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información. *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 23.
- SOUTO GALVÁN, B. (2017). La protección penal contra ofensas a los sentimientos religiosos: ¿discurso de odio o salvaguardia de la supremacía confesional? *Laicidad y libertades*, N.º 17,
- TERUEL LOZANO, G. (2010). Apuntes generales sobre la libertad de expresión en internet. *Anales de derecho*, N.º 28.
- VÁZQUEZ ALONSO, V.J. (2020). Twitter no es un foro público pero el perfil de Trump sí lo es. Sobre la censura privada de y en las plataformas digitales en los EE. UU. *Estudios de Deusto*, Vol. 68/1.
- (2025). La obsolescencia –probable– de la Primera Enmienda en el ecosistema digital. Sobre la naturaleza jurídica (y política) de las redes sociales en Estados Unidos. *Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 55.
- VERA SANTOS, J.M. (1998). Las personas jurídicas privadas como titulares del derecho al honor en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Centro Estudios Políticos y Constitucionales*.
- VILLANUEVA PRIETO, D. (2021). *Morderse la lengua. Corrección política y posverdad*. Espasa.
- (2023). Posverdad: bulos y patrañas. *Telos Fundación Telefónica: Cuadernos de comunicación e innovación*, ejemplar digital dedicado a la posverdad, 122.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. (2018). Artículo 20.1 A) y D), 20.2, 20.4 y 20.5. La libertad de expresión. En M. RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER y M.E. CASAS BAAMONDE (dirs.), *Comentarios a la Constitución* (Tomo I, pp. 581-616). Edita: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia.

LA UE Y SUS VALORES COMUNES FRENTE A SUS AMENAZAS: ESTADO DE DERECHO, DEMOCRACIA, DERECHOS (INMUNODEFICIENCIAS E INMUNOTERAPIAS) EN ACTOS LEGISLATIVOS Y RESOLUCIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO

THE EU AND ITS COMMON VALUES IN THE FACE OF ITS THREATS: RULE OF LAW, DEMOCRACY, RIGHTS (IMMUNODEFICIENCIES AND IMMUNOTHERAPIES) IN LEGISLATIVE ACTS AND RESOLUTIONS OF THE EUROPEAN PARLIAMENT

Juan F. LÓPEZ AGUILAR

Catedrático de Derecho Constitucional

ULPGC

Eurodiputado

<https://orcid.org/0000-0002-6564-2536>

Fecha de recepción del artículo: julio 2025

Fecha de aceptación y versión final: noviembre 2025

RESUMEN

El recorrido histórico de la experiencia de la integración supranacional europea, fundada por el Derecho, suele explicarse a propósito de las sucesivas crisis que ha debido confrontar. Los años transcurridos desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (TL) y de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE) han acelerado los ritmos y la intensidad de episodios críticos. En su análisis doctrinal se ha hecho cada vez más frecuente la referencia a las amenazas existenciales que ciertos desarrollos mutantes de la globalización plantean tanto a sus valores comunes, principios y tradiciones constitucionales comunes como a su modelo social y, últimamente, a su seguridad y la paz, lo que impone un desafío a sus cimientos distintivos.

Este ensayo somete a discusión tales amenazas y comenta las respuestas articuladas por la UE, con particular detenimiento en los debates, resolu-

ciones y actos legislativos aprobados por el Parlamento Europeo (PE) a propósito de la defensa de la idea europea de democracia.

Propone para ello tres frentes: primero, el de los valores de la UE y la idea europea de Estado de Derecho, democracia, constatando que ningún derecho o libertad, como tampoco los valores democráticos, pueden darse nunca por sentados, expuestos siempre a ataques y eventuales retrocesos. En este punto se examinan los riesgos para el Rule of Law, la idea europea de democracia y su estándar de derechos (ampliamente percibido como el más alto del mundo) derivados de la revolución tecnológica y el modelo de negocio de las grandes plataformas digitales. Desemboca en la atención ascendiente a su seguridad y autonomía estratégica.

Palabras clave: Unión Europea, Estado de Derecho, desinformación, Ley de Servicios Digitales, injerencia extranjera, derechos fundamentales, democracia, escudo de la democracia europea.

ABSTRACT

As based on Law, the historical experience of European integration is unfolded in connection with the series of crises it has had to confront. The years since the entry into force of the Lisbon Treaty (LT) and the Charter of Fundamental Rights of the EU (CFREU) have accelerated the pace and intensity of critical episodes. In doctrinal analysis, reference to the existential threats posed by certain shifting developments of globalization to its common values, principles, and constitutional traditions, as well as its social model, and more recently to its security and peace, has become increasingly frequent, posing a challenge to its distinctive foundations.

This essay discusses such threats and comments on the responses articulated by the EU, with particular attention to the debates, Resolutions, and Legislative Acts adopted by the European Parliament (EP) regarding EU Common Values and EU idea of Democracy.

It proposes three fronts for this purpose: first, the European idea of the Rule of Law and democracy, noting that no right can be taken for granted, nor freedom, nor democracy itself: they are always exposed to attacks and potential setbacks. In this section, the risks to the Rule of Law, the European idea of democracy, and its standard of rights (widely perceived as the highest in the world) resulting from technological revolution and the business model of large digital platforms. Subsequently, growing attention is paid to security and Strategic Autonomy.

Keywords: European Union, Rule of Law, Disinformation, Digital Services Act, Foreign Interference, Fundamental Rights, Democracy, European Democracy Shield.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA IDEA EUROPEA DE DEMOCRACIA: EL MARCO DE ESTADO DE DERECHO, DEMOCRACIA Y DERECHOS FUNDAMENTALES. ART. 2 Y ART. 7 TUE. III. ¿FRAGILIDAD DE LA *IDEA EUROPEA DE DEMOCRACIA*? ¿DEMOCRACIA MILITANTE? INMUNODEFICIENCIAS E INMUNOTERAPIAS EN LAS RESPUESTAS DE LA UE AL MODELO DE NEGOCIO DE LAS PLATAFORMAS DIGITALES. IV. LA UE Y EL CONSEJO DE EUROPA: UNA PUGNA POR EL ESTÁNDAR DE DERECHOS MÁS EXIGENTE DEL MUNDO. V. UN REPASO A LOS DEBATES, RESOLUCIONES Y ACTOS LEGISLATIVOS DEL PE SOBRE EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA. VI. UNA REFLEXIÓN CONCLUSIVA. ¿ESCUDO DE LA DEMOCRACIA EUROPEA FRENTE A SUS AMENAZAS?: UNA COMISIÓN ESPECIAL EN EL PARLAMENTO EUROPEO. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Es generalmente aceptado que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (compuesto por una nueva versión del Tratado de la Unión Europea [TUE] y un texto refundido del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [TFUE]), el 1 de diciembre de 2009, junto con la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, revestida del «mismo valor jurídico que los Tratados» (art. 6.1 TUE), dio carta de naturaleza a la dimensión política de la integración supranacional europea, superando la reminiscencia de un mercado interior articulado en torno a las cuatro libertades clásicas (bienes y mercancías, capitales, servicios y establecimientos, trabajadores/personas) y a su interpretación en clave comercial y económica¹.

Nada lo expresa con mayor contundencia que el establecimiento de una ciudadanía europea, complementaria de la ciudadanía nacional correspondiente a cada uno de los Estados miembros (EEMM), con un estatuto jurídico y político propio que se sitúa en la base de una *idea europea de democracia* (arts. 2 a 11 TUE). Y en el sustrato del círculo de derechos y libertades de ciudadanía europea consagrados por la CDFUE, cuya garantía judicial, en cuantos actos apliquen Derecho de la UE (art. 51.1 CDFUE), corresponde, primero a los Poderes Judiciales nacionales, y, en cláusula de cierre del «respeto del Derecho» (art. 19 TUE), al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) con sede en Luxemburgo.

Igualmente se manifiesta esa dimensión política –en la que anida la ambición constitucional condensada en el proyecto de Tratado Constitucional Europeo cuyos materiales rescata el TL tras el debate que sucedió a los referendos negativos en dos Estados fundadores (Francia y Países Bajos), pese a los referendos afirmativos que venían sumándose a su ratificación (España, entre ellos, febrero de 2005)– el título v del TFUE, en que se estructura el *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* (arts. 67 a 89), asumiendo competencias (entre ellas, en Derecho penal y en Derecho procesal) tradicionalmente reservadas a la «soberanía» de los EEMM.

Es una premisa asimismo ampliamente asumida que ninguna democracia –ningún derecho, ninguna libertad, ninguna institución–

¹ Por todos, véase Kershaw (2021).

está asegurada para siempre por el solo hecho de recibir fijación en normas jurídicas válidas. Todas valen lo que sus garantías, según nos enseñó H. L. A. Hart². Todas están, pues, expuestas a su erosión, regresión, amenazadas, incluso, con su destrucción a través de estrategias de ataque planificadas, multifactoriales, sí, pero sin duda orquestadas para acabar con los fundamentos de un ordenamiento jurídico determinado y, consiguientemente, de su orden de convivencia³.

A lo largo de las dos últimas décadas, la UE ha acometido retos ilustrativos de la profundización de la integración supranacional europea, puesto que de esa escala –supranacional– habrán de ser las respuestas requeridas, dado que escapan del perímetro individual de sus Estados miembros.

El mismo análisis es aplicable a la presión ejercitada sobre las instituciones europeas y los Gobiernos nacionales de los EEMM en lo que concierne a los costes –y a la equidad de su reparto– de los objetivos fijados para la legislatura 2019-2024: a saber, esencialmente, Transición verde justa hacia una economía neutra en emisiones de carbono, Agenda Digital e Inteligencia Artificial (IA), y Pacto UE de Migraciones y Asilo. Estos objetivos confluyen en una UE *geopolítica* que debería hablar con voz propia, y así ejercer su influencia, frente a conflictos y guerras que, como nunca, irradian consecuencias globales.

Sírvanos, como muestra, la virulencia de las protestas desatadas a lo largo de 2023 desde el sector primario (agricultores, tractores) a todo lo ancho de la UE, particularmente intensas en EEMM, habitualmente considerados *pesos pesados* de la UE como son Francia y Alemania. La magnitud de las movilizaciones –alegando los efectos de la retirada de subvenciones al diésel del transporte agroalimentario– exhibieron con crudeza el impacto de la desinformación y de los bulos (aduciendo, con argumentos simplificados y refutables, una supuesta «competencia desleal» de otros EEMM de la UE, como Italia o España). Estas propuestas reflejaron, además, la dinámica de resentimientos y la explotación del miedo a la globalización y sus retos que alimenta en las encuestas –y elección tras elección, en la

² Vid. el clásico de Hart (1961). Más contemporánea es la obra de Ferrajoli (2008).

³ Para una lectura crítica de las vulnerabilidades de la UE (muchas de ellas congénitas, conforme a su propio diseño), *cf.* Nair (2025).

UE y sus EEMM–, el auge de la extrema derecha y el nacionalismo reaccionario⁴.

No es extraño, ante estos hechos, que hayan proliferado hasta hacerse inabarcables las tribunas y artículos especializados que vienen intentando dar cuenta de esa *ola antieuropea* –contra la razón de ser y los valores de la UE (art. 2 TUE)– indicada en las encuestas, sin acertar a prevenirla, y menos aún a revertirla.

Pero lo cierto es que, con todo, la UE ha afrontado su responsabilidad en la aceleración de la integración supranacional europea para alumbrar nuevas políticas que exceden las capacidades de sus EEMM individualmente considerados, independientemente del PIB, población o tamaño de cada uno de ellos⁵. Basta pensar en el vértigo del calentamiento global y la imperiosa urgencia de descarbonizar la economía europea; o en una regulación pionera de la IA sin que evite disrupciones socialmente inasumibles en las relaciones de trabajo y en los derechos fundamentales consagrados en la CDFUE; o en la oportunidad histórica de alcanzar un equilibrio entre responsabilidad compartida y solidaridad (art. 80 TFUE) ante el hecho migratorio y las demandas de asilo en la negociación del EU Migration & Asylum Pact, aprobado en 2024, pendiente de su plena eficacia en 2026.

Igualmente, en este contexto se enmarca y comprende el refuerzo de la armonización de la normativa penal y de los instrumentos de cooperación judicial en la lucha contra la criminalidad grave transnacional, a partir de los principios de confianza mutua y reconocimiento de resoluciones judiciales (arts. 81 y 82 TFUE). Ser efectivo en *Law Enforcement* (función estatal de garantía del cumplimiento del Derecho) supone ante todo *Law Making* (exige ante todo aprobar leyes: legislar): este es, precisamente, el trabajo del PE como institución única en su género, directamente electiva, supranacional en su ámbito y revestida de potestad legislativa⁶. El art. 83 del TFUE asienta la *base jurídica* para que el PE actúe como legislador penal en *eurodelitos* comprendidos como modalidades de criminalidad grave transnacional (terrorismo, narcotráfico, tráfico ilícitos, cibercrimi-

⁴ Imprescindible, al respecto, el lúcido ensayo de Rizzi (2025).

⁵ Cfr. Ferrajoli (2022).

⁶ Para un tratamiento en extenso de la naturaleza del Parlamento Europeo y su comparación con los Parlamentos nacionales de los EEMM, ver López Aguilar (2020).

nalidad, crimen organizado, corrupción, blanqueo...). En esta base jurídica se asienta también, en el acervo de la legislatura 2019-2024, la reforzada Directiva Europea contra la Trata (Antitrafficking of Human Beings), que convoca a los EEMM a sancionar el consumo o empleo de servicios laborales y sexuales de víctimas de trata, que, como es notorio, encarnan el paisaje de la explotación de redes de prostitución en la UE. Concurren conjuntamente a este sustancial desarrollo del Derecho de la UE otras iniciativas, como la Directiva Penal de Delitos Ambientales⁷, la Directiva de Protección de Víctimas⁸, la Directiva contra la Violencia de Género y la Violencia Doméstica⁹, y el Reglamento de la UE contra el Abuso Sexual de Menores en la Red (Child Sexual Abuse online), votado favorablemente por el PE en 2024 y pendiente todavía de acuerdo en su fase de *trilogos* a la espera del acuerdo definitivo con el Consejo. En este orden de consideraciones merecen atención especial las herramientas institucionales de que se dota la UE para ser más eficaz contra el crimen organizado y la criminalidad de carácter transnacional. Un ámbito en que, además de las agencias de cooperación policial y judicial (Fiscalía Europea, Europol y Eurojust), destacan por su valor añadido dos procedimientos legislativos recientes en este último tiempo: el Paquete Anticorrupción y el Paquete contra el Blanqueo (Anti-Money Laundering¹⁰).

En las páginas que siguen vamos a repasar algunas de estas amenazas que se ciernen sobre la UE, su Derecho y sus valores comunes (art. 2 TUE), a las que hemos hecho referencia en estas líneas introductorias.

Nos centraremos, particularmente, en aquellas que han sido objeto sistemático de debates y resoluciones del PE¹¹, así como,

⁷ Directiva UE 2014/1203.

⁸ Directiva UE 2011/36, modificada por la Directiva UE contra la trata (Trafficking of Human Beings) 2014/1702.

⁹ Directiva UE 2024/1385.

¹⁰ Reglamento UE (AMLA) 2024/1620.

¹¹ Ver, ejemplificativamente, Resolución del PE de 25 de noviembre de 2020, Refuerzo de la libertad de los Medios de Comunicación y protección de Periodistas contra los discursos de odio y la desinformación; Resolución del PE de 11 de noviembre de 2021, Refuerzo de la Democracia y de la libertad y el pluralismo de Medios de Comunicación en la UE (2021/2036); Resolución del PE de 18 de enero de 2024, sobre Situación de los Derechos Fundamentales en la UE (2023/2028); Resolución del PE de 28 de febrero de 2024, sobre el Informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho (2023/2113).

en su caso, de específicas iniciativas legislativas o procedimientos legislativos cernidos sobre esas amenazas de alcance paneuropeo contra valores comunes y la *idea europea de democracia*, buena parte de ellos finalizados por la adopción de los correspondientes actos legislativos incorporados al acervo (*acquis*) normativo de la UE.

II. LA IDEA EUROPEA DE DEMOCRACIA: EL MARCO DE ESTADO DE DERECHO, DEMOCRACIA Y DERECHOS FUNDAMENTALES. ART. 2 Y ART. 7 TUE

El repaso doctrinal a esos debates, resoluciones y actos legislativos orientados a dar cuenta de los riesgos y amenazas que acechan al Derecho y los «valores fundamentales» (art. 6.2 TUE) distintivos de la UE, acostumbra a detenerse en una primera estación: la preservación de los principios y «tradiciones constitucionales comunes» (art. 6.3 TUE) que prestan sustrato a la integración supranacional regida por el Derecho bajo las características de su primacía, eficacia directa e interpretación uniforme asegurada por el TJUE (art. 19 TUE), cuya jurisprudencia –elaboración *pretoriana*, como se la denomina–, ha sido determinante en la configuración del ordenamiento comunitario¹².

Fijado así nuestro encuadre, adquiere relevancia crucial la *idea europea de Democracia, Estado de Derecho y derechos fundamentales de la ciudadanía*, tal y como cristaliza en el art. 2 TUE (antiguos «criterios de Copenhague»), por su referencia a las credenciales democráticas exigidas a los países candidatos en la lista de espera a la adhesión) conexo al procedimiento de sanción extraordinario –en caso de su violación o puesta en riesgo– previsto en el art. 7 TUE¹³.

Es bien conocido que el PE adoptó hace casi una década la iniciativa –como actor determinante– de activación del procedimiento extraordinario de sanción previsto en el art. 7.1 TUE ante la constatación de un «riesgo cierto» (*Clear Risk*) de violación grave y sistémica (*Serious Breach*) de los valores fundamentales de la UE consagrados en el art. 2 TUE: tal fue, primero, en 2016, el caso de Hungría (Gobierno de Fydesz, bajo la jefatura de Gobierno de Víctor Orbán); y tal fue,

¹² Una reflexión general sobre este proceso histórico puede encontrarse en Garton Ash (2023). En cuanto a la perspectiva constitucional de la construcción europea, véase Díez Picazo (2002).

¹³ *Vid.* López Aguilar (2016).

en segundo lugar, en 2018, el caso de Polonia (Gobierno de PiS, bajo liderazgo de Jaroslaw Kaszynski)¹⁴. De acuerdo con lo previsto en el art. 7.2 TUE, la sanción sobre el Estado miembro (EM) incumplidor de sus obligaciones puede alcanzar la suspensión de sus derechos de voto en el Consejo, aunque requiere para ello la unanimidad de este órgano (exceptuado el país concernido, art. 354 TFUE).

La primera consideración pertinente a este respecto es, pues, la que atiene al establecimiento de un –así denominado– Marco Europeo del Estado de Derecho (EU Rule of Law, Democracy & Fundamental Rights Framework), acompañado de un *Policy Cycle* por el que, a lo largo de la legislatura del PE 2019-2024, y, en lo sucesivo, a partir de ésta, se ha institucionalizado una comunicación anual de la Comisión Europea (comisario de Justicia) sobre la *situación del Estado de Derecho en la UE*, junto a los correspondientes *27 Country Reports* en los que se examina individualmente a cada uno de los EEMM, desembocando anualmente en una resolución debatida y aprobada en el Pleno del PE al objeto de aportar recomendaciones específicas, en cada examen respectivo, para abordar cada uno de los puntos puestos de manifiesto y proporcionarles seguimiento.

En el curso de sus años de experiencia acumulados, este UE Rule of Law Framework ha venido ensanchando, de manera progresiva, el alcance de su análisis y, consiguientemente, sus elementos de juicio. Así, desde su inicial radio de acción cernido al equilibrio institucional de poderes (*Separation & Balance of Powers*), con especial detenimiento en los *contrapoderes (Checks & Balances)* capaces de frenar los eventuales abusos parte de una mayoría parlamentaria, se incorporó gradualmente un examen de los respectivos niveles de *independencia y calidad de la Justicia* (sobre el antecedente ofrecido por la llamada *Justice Scoreboard*), así como de la situación de los *Medios de comunicación y de su pluralismo (Media Freedom & Media Pluralism)* y de las respectivas *estrategias nacionales contra la corrupción*.

En cada uno de estos elementos del análisis ejercitado en cada ocasión anual del EU Rule of Law Framework, se ha venido desprendiendo y acumulando en el tiempo un acervo significativo, no solo de

¹⁴ Sobre esta secuencia, López Aguilar (2019).

resoluciones del PE, sino de iniciativas legislativas seguidas por sus respectivos procedimientos legislativos, la mayor parte concluidos como actos legislativos que, por cierto, nutrieron el balance abultado de realizaciones de la legislatura 2019-2024.

En cuanto a la protección del estándar europeo de respeto al Estado de Derecho, destaca singularmente el Reglamento UE de Condicionalidad (Reglamento 2020/2092). En materia de promoción de la libertad de opinión y el pluralismo informativo, sobresalen las leyes UE SLAPP (countering Strategic Litigation against Public Participation¹⁵) y Media Freedom Act¹⁶. Y en cuanto a la lucha contra la corrupción, el PE ha ejercitado su función legislativa como legislador penal (armonizando los tipos penales de malversación, apropiación indebida, cohecho, tráfico de influencias, obstrucción a la Justicia...), estableciendo un Marco común europeo contra la corrupción y el blanqueo (Anticorruption Package y Anti-Money Laundering Package, AML en la jerga).

Así las cosas, a continuación, abordaremos con mayor detenimiento el comentario de los elementos cruciales de este acervo legislativo, en desarrollo y refuerzo del Marco UE en materia de Estado de Derecho, Democracia y derechos fundamentales, acompañando la reseña de críticas razonadas con relación a los retos y amenazas que han venido emergiendo en tiempos de tribulación, agitados por fuerzas y actores no siempre –ni necesariamente– concertados entre sí, pero que, de consuno acechan bienes comunes muy preciados por la UE y por su razón de ser. Bienes que, en ningún caso y en ningún momento, *can be taken for granted* (pueden darse por sentados).

III. ¿FRAGILIDAD DE LA *IDEA EUROPEA DE DEMOCRACIA*? ¿DEMOCRACIA MILITANTE? INMUNODEFICIENCIAS E INMUNOTERAPIAS EN LAS RESPUESTAS DE LA UE AL MODELO DE NEGOCIO DE LAS PLATAFORMAS DIGITALES

La literatura jurídica especializada da por pacífica la idea de que los valores del art. 2 TUE no sustentan ni autorizan la importación de la doctrina alemana de «democracia militante» (*Streitbare*

¹⁵ Directiva UE 2024/1069.

¹⁶ Reglamento UE 2024/1083.

Demokratie) a la interpretación del Derecho de la UE¹⁷. Ello no quiere decir que no puedan adoptarse actos legislativos e instrumentos específicos para su protección.

No parece preciso, así pues, incursionar innecesariamente en la doctrina constitucional de la «democracia militante» (*Streitbare Demokratie*), construida desde la experiencia (e historia) de aquellos ordenamientos que han incorporado cláusulas de *intangibilidad material* (como es notoriamente el caso de la Grundgesetz alemana, art. 21, aunque, como es sabido, no es la opción adoptada por la Constitución española de 1978, tal como ha subrayado en distintas ocasiones el Tribunal Constitucional [TC] español¹⁸). Basta para concluir aquí, en lo que nos importa, que la UE, como potencia regulatoria con vocación de *relevancia global*, tiene en la primacía y en la eficacia directa de su Derecho –y, consiguientemente, de su legislación con fuerza para obligar a los operadores económicos, financieros y de mercado en el espacio territorial de la integración europea– la piedra miliar de su *razón de ser*, esto es, de la identidad y autonomía de su ordenamiento jurídico.

A lo largo de los últimos quince años de trabajos políticos y legislativos del PE, transcurridos en el curso de las legislaturas completadas desde la entrada en vigor del TL junto a la CDFUE (1 diciembre 2009), los actos legislativos tramitados y aprobados definitivamente han venido a sumarse al abultado acervo regulatorio europeo. Este es, notablemente, el caso particular de la legislación orientada a embridar la revolución tecnológica e informacional¹⁹, apuntando a modular su impacto sobre los valores comunes e idea europea de democracia del art. 2 TUE.

Emerge, en este escenario, la preocupación política y legislación europea orientada a regular las consecuencias del *modelo de negocio* (*Business Model*, basado en «algoritmos adictivos») de las grandes *plataformas digitales*, a la vista de su impacto sobre todas y cada una de las magnitudes del Marco UE de Estado de Derecho

¹⁷ Vid. Martín de la Vega (2024). En cuanto a la noción de *Streitbare Demokratie*, «democracia que se autodefende» frente a sus enemigos, una noción acuñada en el clásico de Loewenstein (1983), *vid.* De Vergottini (1983).

¹⁸ Ver, por todas, STC 48/2003 y 31/2009.

¹⁹ Sobre el alcance, aun en despliegue, de tan vertiginosa revolución tecnológica, *cfr.* Harari (2024).

(sujeción al imperio de la ley democráticamente legitimada, funcionamiento reglado de una democracia representativa en la que sea posible la deliberación racional de opciones alternativas, y derechos fundamentales protegidos por la CDFUE)²⁰. El objetivo proclamado por el legislador europeo reside en reglar ese impacto de las plataformas digitales, sometiéndolas a las reglas y estándares fijados por el Derecho de la UE. Esencialmente, el fin apuntado consiste en que los grandes proveedores de servicios digitales (*Digital Service Providers*), independientemente de su nacionalidad de origen o de la sede social de sus corporaciones, deban asegurarse, al operar en la UE, de que sus servidores, servicios y *redes sociales* se hallen, también ellas, cumplidamente sujetas a los valores de la UE y a la legislación europea vinculante²¹.

Desde esta consideración, cabe empezar por afirmar que la EU Digital Services Act (DSA²²) incorpora, con seguridad, la legislación más ambiciosa, en términos de los estándares de la globalización, a la hora de imponer obligaciones de *moderación de contenidos digitales* a esas grandes plataformas y operadores en red, independientemente de su nacionalidad y de la radicación de su domicilio social o residencia fiscal. El objetivo proclamado de esta legislación es el de prevenir tanto los contenidos flagrantemente ilegales (*Illegal Contents*), como los considerados lesivos (*Harmful Contents*), mediante su sujeción a controles y escrutinios reglados, así como poner coto a la *desinformación*²³.

Desde su entrada en vigor (febrero 2024), la DSA impone sus reglas a todas las plataformas operativas en la UE. Incluso los llamados *gigantes* (*Large Online Platforms*) –X, Meta/Facebook, Tiktok...– se hallan, por ley, pese a su matriz obviamente extraeuropea (EE. UU., China...), obligados a identificar y analizar riesgos sistémicos para los usuarios de sus servidores, adoptando las correspondientes medidas correctivas. En caso de incumplimiento, las sanciones imponibles pueden llegar a ascender al 6 % de su volumen global de negocio, así como a la prohibición de operar en los EEMM que lo decidan.

²⁰ Puede consultarse al respecto el lúcido ensayo de Balaguer Callejón (2023).

²¹ *Cfr.* Morozov (2018).

²² Reglamento UE 2022/2065.

²³ Véase Jove Villares (2023).

Dicho esto, es indudable que el contexto geopolítico –inestable como nunca desde la caída del Muro (1989), en una deriva acentuada en estos últimos años con la proliferación de líderes autoritarios y conflictos regionales que amenazan con el fin de nuestra *pax europa*²⁴– viene emplazando a la UE a actuar con determinación en ámbitos tan estratégicos como, sin embargo, sensibles a sus vulnerabilidades. No se trata sólo de asumir y ejercer la responsabilidad de imponer sanciones disuasorias a los *gigantes en la red* en cada caso de infracción o violación de su Derecho legislado, sino también de abordar una reflexión *política* acerca de la defensa de la *idea europea de Democracia* ante el impacto del *modelo de negocio digital*, con vistas a fortalecer su confiabilidad y la información *veraz* ante los usuarios de servicios digitales²⁵.

De ahí que hayan surgido, en los trabajos del PE, propuestas para un debate con amplio recorrido, complementarias (compatibles), o adicionales, a la ejecución eficaz de la legislación adoptada hasta ahora por la UE. Entre ellas, sumariamente expuestas, destacaría aquí las siguientes:

Así, en primer lugar, hay que destacar la puesta en marcha de una genuina *Plataforma Europea de Información Digital* confiable y coherente con los valores europeos. Esta propuesta incorpora la posibilidad de acometer una red social europea con licencia para actuar en el conjunto de la UE y sus EEMM. La aplicación, en este marco, de tecnologías de IA abriría la posibilidad de que la red operase en las distintas lenguas oficiales en la UE. De acuerdo con las estimaciones de los proponentes de esta fórmula, el coste de la inversión en esta plataforma europea ascendería a un montante de 40 millones de euros.

Promoción de una *Alternativa de Valores de la UE* frente a los contenidos ilegales en la red. La experiencia del conflicto planteado por Brasil frente a las ilegalidades de X (replicado en la intervención de EE. UU. frente a TikTok) ejemplifica el margen de los EEMM para excluir (*Ban*) servicios digitales que infrinjan leyes nacionales. Pero, una vez esto sea posible, procederá abrir cauce a alternativas europeas que resulten consistentes con su legislación: «unbiased and respectful platforms». Y ello puede procurarse mediante dos opciones:

²⁴ Ver, por todos, Rachman (2022), y Rizzi (2025).

²⁵ Vid. Morozov (2018), *cit. supra*. Sobre el cambio de paradigma, véase Wolf (2023).

una, forzando a las plataformas a transferir su actividad a otras de titularidad europea (incluso público-privadas); otra, desarrollar la competencia europea en el *Mercado Digital* (DMA). Parece, a ese respecto, que la UE dispone ya de los recursos y el talento (suficiencia tecnológica) para generar su espacio de oportunidad en el medio digital de referencia, impulsando, en su caso, un denominado *Euro-Stack* como una infraestructura digital pública y segura (servicios en la nube, chips, sistemas de IA...), anclada con claridad en los estándares regulatorios de la UE. Como corolario de esta propuesta, se insiste en la puesta en pie de un nuevo Fondo UE de Soberanía Digital en el presupuesto UE, diseñado para financiar las inversiones oportunas para un *Ecosistema UE de Servicios Digitales*, así como de una *High-Level Task Force* en la Comisión Europea para la coordinación de la ejecución de ese fondo, sin descartar licitaciones para redirigir las partidas presupuestarias disponibles para la adquisición de la tecnología europea aneja a la infraestructura digital que se persigue.

Introducción de correctivos en el actual modelo de negocio publicitario *on line*, en la medida en que se estima que el 80 % o incluso 90 % de las rentas globales del negocio de *advertising* se halla ahora en manos de gigantes, cuya sede social reside en EE. UU. (Google, Meta, Amazon²⁶). Pese a las dificultades obvias del objetivo aquí apuntado, se trata de intervenir la explotación comercial de los datos que los usuarios transfieren a los titulares de las grandes plataformas, un ciclo comercial penalizado no sólo con desinformación, sino expuesto, además, a violaciones del estándar europeo de protección de datos (fijado en la legislación aprobada en 2016, vigente desde 2018, conocida por su acrónimo GDPR²⁷), el más exigente del mundo²⁸. La UE tiene ante sí no sólo el reto de asegurar el cumplimiento de sus leyes, sino el de combatir con determinación la actual tendencia a degradarla con el procesamiento de datos sensibles en el negocio publicitario de los servicios digitales. No solamente se trata de ajustar a Derecho ese *on-line advertising*, de proporciones enormes, sino de relanzar el derecho a informar veraz y profesionalmente (el tradicional «negocio periodístico») en la formación de una opinión pública libre

²⁶ Cfr. García Sanz (2024); López Aguilar (2017b).

²⁷ Reglamento UE 2016/679.

²⁸ *Vid.*, al respecto, Dopazo Fraguío (2018).

(sustrato de toda democracia), y en la protección de la integridad de los procesos electorales (y del derecho de voto de la ciudadanía europea) frente a injerencias malignas y a desinformación.

Se propugna asimismo reforzar la independencia de la autoridad de la UE para imponer las sanciones contempladas en la ley europea, particularmente a la luz del referido (y difícil) contexto geopolítico, asegurando el carácter efectivamente paneuropeo del estándar UE de protección y de coercibilidad.

Complementariamente, viene a la discusión la posibilidad de crear amplias coaliciones de expertos, actores público-privados y *Think-Tanks* generadores de nuevas ideas e iniciativas para proteger un espacio digital seguro para la UE, sus EEMM y su ciudadanía, consistente con sus valores y con su legislación²⁹.

En un entorno así minado por factores imprevistos y por ese «contexto geopolítico» en el que juegan actores crecientemente disruptivos y competitivos entre sí –EE. UU., China (con la irrupción de DeepSeek y el hundimiento en bolsa de Nvidia y otras grandes firmas), además de India y otros–, es donde la Ley UE de Inteligencia Artificial (conocida como AI Act³⁰) emerge y se explica, en efecto, como una de las más destacables consecuciones normativas de la legislatura 2019-2024³¹.

Es innegable que la IA nos va a acechar, en todas las formas imaginables, el resto de nuestras vidas, pero también que los trabajos de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (Comisión LIBE) del PE, en el procedimiento legislativo de aprobación de la AI Act, tuvieron como prioridad la de hacerla compatible con la CDFUE, no solo desde el punto de vista *ético* (su «sujeción al ser humano»), sino desde el punto de vista jurídico y, por tanto, normativo³².

En la medida que la IA opera una tecnología que combina técnicas sofisticadas de (auto)aprendizaje automático, robótica y sistemas automatizados de tomas de decisiones, no cabe duda de

²⁹ Ver Leonard (2024).

³⁰ Para una aproximación multidisciplinar a la inteligencia artificial, véase García Majado (2024).

³¹ Véase Innerarity (2025).

³² European Parliament (2020), estudio solicitado por la Comisión LIBE.

que puede redundar en grandes beneficios económicos y sociales. Sin embargo, también puede derivar en la generación de amenazas y riesgos nada desdeñables para los derechos de la ciudadanía de la UE, incluidos los más preciados de los consagrados en la CDFUE³³.

Si es verdad, reconozcámoslo, que son varias las acepciones de la IA –en función de cuál sea el campo de conocimiento científico o tecnológico sobre el que se proyecte–, también lo es, que en la literatura jurídica su definición operativa arranca con la redacción del *Libro blanco sobre la IA* de la Comisión Europea (19 de febrero de 2020)³⁴. La elaboración de este texto expresa la toma de conciencia no sólo del ritmo acelerado e imparable de sus desarrollos, sino de su impacto en la definición y toma de decisiones en la generalidad de las políticas europeas: desde la prevención del cambio climático a la eficiencia agrícola; desde la seguridad a la estrategia contra las discriminaciones y la protección de la privacidad. A partir del *Libro blanco*, los documentos europeos entienden por IA el «conjunto de sistemas que manifiestan un comportamiento inteligente, capaces de analizar su entorno y actuar –con cierto grado de autonomía– con el fin de alcanzar objetivos específicos».

En efecto, ya la primera resolución del PE en la materia (20 de octubre de 2020), inspiración parlamentaria de la propuesta legislativa de la Comisión Europea que abre paso a la aprobación de la AI Act (2024³⁵) describe la IA como un «*software*» que desarrolla técnicas y estrategias para, «en un conjunto determinado de objetivos (explícitos o implícitos) definidos por seres humanos, generar información de salida (contenidos, predicciones, recomendaciones o decisiones) que influyan en los entornos (reales o virtuales) con los que interactúa». Con posterioridad, en el curso del procedimiento legislativo, la AI Act incorporaría los llamados «modelos fundacionales» de «IA general» o «generativa»; capaces de adaptarse al entorno y aprender de éste (autoaprendizaje), así como de realizar, con una cantidad ingente de datos, «una gran variedad de tareas generales, como comprender el lenguaje, generar texto e imágenes y conversar en lenguaje natural».

³³ Véase Presno Linera y Meuwese (2024).

³⁴ Vid. Hoyos Sancho (2021).

³⁵ Reglamento UE 2024/1689.

Es bien entendible, por tanto, que la UE se haya propuesto intervenir en la IA equilibrando sus *riesgos* (aspectos bajo competencia legislativa de la Comisión LIBE del PE) con sus oportunidades (aspectos de los que se ocupa la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios [ECON] del PE) como un ejercicio demostrativo de su poder regulador, llamado a ejercer autoridad sobre otros actores globales, públicos (terceros Estados) y privados (grandes corporaciones tecnológicas). La AI Act se encuadra, así, en uno de los grandes objetivos fijados por la Comisión Europea 2019-2024 (Comisión Europea Von der Leyen I [VDL I]). Concretamente, la iniciativa de regulación de la IA, en el marco de la Agenda Digital 2020-2024, desemboca, tras un procedimiento legislativo paradigmáticamente complejo, prolongado y exigente, en la Ley europea de normas armonizadas de IA (AI Act)³⁶ aprobada definitivamente por el PE el 13 de marzo de 2024, antes de las elecciones europeas de junio de 2024 que decidieron su composición para la legislatura 2024-2029³⁷.

Así ha venido a afirmarse el primer marco jurídico global de IA –complementado por resoluciones del Consejo de Europa, la OCDE y otros organismos internacionales–, en el que se establecen normas armonizadas para desarrollar, desplegar y utilizar esta herramienta en la UE. De acuerdo con esta normativa, la UE se propone regular la reproducción sintetizada de procesos cognitivos (tales como la percepción, la creatividad, la comprensión, el lenguaje o el aprendizaje/*Deep Learning*) mediante herramientas de computación y algoritmos basados en el tratamiento de datos. No sorprende que este objeto haya dado lugar no sólo a nuevas tecnologías generadoras de «redes neuronales artificiales», sino a una disciplina jurídica emergida bajo la rúbrica de los «*neuroderechos*»³⁸.

La AI Act establece, para ello, un enfoque «al servicio de los seres humanos» (*Human Centered, under Human Oversight*) basado en *enfoques de riesgo* que diferencia el régimen de los sistemas de IA respecto de los modelos de IA «generativa». De esta combinación de «fundamento ético» y «supervisión humana» surgen los requerimientos de «seguridad» («solidez técnica»), privacidad de los datos,

³⁶ Barrio Andrés (2024).

³⁷ Ver Laukyte (2024).

³⁸ Véase Garrigues Walker y González de la Garza (2024).

transparencia, no discriminación (respeto a la diversidad), sostenibilidad social y ambiental y rendición de cuentas (*accountability*)³⁹.

A tal fin, la AI Act ha establecido *usos de riesgo* y *usos prohibidos*. Se trata de delimitar aquellas aplicaciones que requieran especiales garantías sobre valores fundantes del Derecho de la UE (considerando sus «riesgos»), o bien de proscribir y excluir («usos prohibidos») aquellas prácticas que entrañen riesgos inaceptables contra esos mismos valores, tales como las técnicas subliminales o manipuladoras del comportamiento de las personas, así como, ejemplificativamente la inteligencia predictiva, policial y judicial (riesgo de delincuencia en función de las características personales), la «puntuación social» (*Social Scoring*) sobre rasgos personales como raza, sexo, orientación sexual, religión o creencias y convicciones políticas; o el reconocimiento biométrico o facial indiscriminado y *ex ante* a la comisión de ningún delito.

Pero establece también *usos restringidos* (según «alto riesgo» o «limitado»), que afectan a los servicios que realizan derechos tales como educación, acceso a la sanidad o a la administración de justicia) y *usos discriminatorios*, incompatibles con la igualdad y el principio de no discriminación que están consagrados en la CDFUE. En todos ellos se exige una evaluación de impacto (*Impact Assessment*) en derechos fundamentales. También, en todos ellos predomina la obligación de asegurar la supervisión humana y de control de datos y de funcionamiento del sistema. La AI Act define el «riesgo» como la «probabilidad de que se produzca un perjuicio grave» que conducirá a su prohibición en caso en que el riesgo grave resulte inasumible. De ahí que la regulación consagre acepciones específicas de los principios generales de precaución, anticipación, evaluación de riesgo y adopción de medidas para la detección y gestión de riesgos identificados.

Y prevalece en todo caso la obligación de informar (reglas de «transparencia»⁴⁰) de forma clara a los usuarios de *chatbots* y aplicaciones generativas, asegurando su consciencia de interactuar con IA en casos de suplantación, *fakes*, textos o creaciones que hayan sido

³⁹ Véase Estella de Noriega (2025).

⁴⁰ *Cfr.* Hacker, Cordes y Rochon (2023). Sobre la transparencia y acceso a los documentos en el Derecho de la UE, derecho fundamental protegido por la CDFUE (arts. 41 y 42), véase López Aguilar (2023).

generados por técnicas de IA. Todos los proveedores deben respetar los derechos de autor en los datos utilizados para el «entrenamiento» (reproducción o creación generativa), así como establecer métodos de evaluación («fortalezas» y «debilidades»), rastreo y notificación de incidentes graves y aseguración de los requeridos niveles de ciberseguridad (condiciones de acceso cibernéticos y físicos en función de las circunstancias y los riesgos detectados).

Es obvio que, en particular, los modelos de *IA generativa* plantean desafíos sensibles para los derechos de la creación y de la propiedad intelectual («derechos de autor»), con calado y potencial desconocidos hasta ahora. De ahí que el acceso masivo a datos de contenido e imagen requiera autorización del titular de la creación y reglas de transparencia respecto de su tratamiento con técnicas de IA.

Complementariamente, la Comisión Europea VDL I presentó en su día (legislatura 2019-2024) ante el PE otras dos iniciativas legislativas (Directiva de Responsabilidad en materia de IA, y Directiva sobre Responsabilidad por Productos Defectuosos) tendentes a acentuar la responsabilidad por daños de programas informáticos e IA. A efectos de coordinar la correcta aplicación de tan sofisticado programa legislativo, completa el cuadro la Oficina Europea de IA, embrión de una futura agencia para la plena aplicación de la normativa vigente, pero orientada también al apoyo de sistemas y aplicaciones europeas de IA que contribuyan a la estrategia de crecimiento económico y competitividad de la UE en su conjunto. Pasando por la constitución en el PE de una Comisión Especial de Investigación sobre Interferencias Extranjeras (INGE) y por la elaboración de sus conclusiones, ha emergido un acervo propio sobre defensa de la democracia europea frente a sus amenazas⁴¹.

En este acervo, la digitalización de la comunicación política –revolución tecnológica de una profundidad y aceleración histórica carente de precedentes–, junto a las redes sociales (en manos de un reducido círculo de «gigantes de Internet», grandes plataformas tecnológicas propiedad de una tecnoligarquía abiertamente instalada en posiciones ideológicas que alientan interferencias intrusivas en procesos democráticos, tal y como ejemplifica la titularidad de Meta,

⁴¹ Cfr. Innerarity (2023).

X o Amazon), irrumpen imparablemente no solo como causa raíz o factor originario de transformaciones de calado en el funcionamiento de nuestras democracias, sino también como un objeto de reflexión aún en curso, una reflexión coral por el momento no agotada, y seguramente inagotable⁴².

De modo que la emergencia, imponente, imparable, de las redes sociales⁴³ en manos de grandes plataformas digitales plantea, ineludiblemente, una amenaza mayor a la *idea europea de Democracia* y a todos y cada uno de los pilares que asientan el Marco UE de Estado de Derecho, Democracia y Derechos Fundamentales⁴⁴. Amenaza incluso la pervivencia misma de la Constitución y los fundamentos del *Estado Constitucional* tal y como lo hemos explicado los profesores de Derecho a lo largo de nuestras vidas. Veámoslo en las tres dimensiones de su destructivo efecto.

La oligarquía tecnológica, su *modelo de negocio* y la técnica empleada a su servicio (algoritmos adictivos) sacuden, en efecto, los cimientos del *Estado de Derecho*: prorrumpen como poderes privados ajenos a toda regulación democráticamente legitimada, no solo en abierta resistencia frente a esta sino, cuando conviene a sus intereses, en rebelión contra ella. Eluden toda obligación y toda responsabilidad ante la normatividad (legislación europea) que intenta ahorrar su actividad⁴⁵.

Percuten sobre la *democracia* porque esos poderes carecen de legitimación vinculada o mínimamente conexas con la voluntad general, los bienes comunes, o el interés general articulado a través de la representación del pluralismo político en sociedades abiertas. Es más, su modelo de negocio se muestra cada vez más lesivo con la preservación del sujeto colectivo (la sociedad democráticamente constituida) y la superación de sus contradicciones (controversias, diferencias) mediante una deliberación que pueda, en su caso, concluir con soluciones *pactadas*, mutuamente aceptadas por todas las partes integrantes de una sociedad plural⁴⁶. Por contra, sus algoritmos

⁴² Vid. Bauman (2015); Berman (2013).

⁴³ Cfr. Rallo Lombarte (ed.) (2019); (2002); (2020); puede consultarse también Rallo Lombarte y Martínez Martínez (coords.) (2010).

⁴⁴ Vid. López Aguilar (2024).

⁴⁵ Véase, para un desarrollo extenso de este punto, Balaguer Callejón (2023), cit.

⁴⁶ Cfr. Appadurai (2007).

propenden a la confrontación (tribalización) y a la polarización de segmentos cada vez más enfrentados entre sí, mutuamente intransigentes e incompatibles con toda concesión a alguna forma de compromiso aceptable. En lo demás, su lenguaje (simplificado hasta el embrutecimiento y la infantilización de los usuarios de las redes sociales, alimentando la tendencia al odio y a la radicalización) hace, inescapablemente, cada vez más imposible un diálogo racional con intercambio articulado de puntos de vista fundados en el respeto al otro, que es la base imprescindible para la convivencia y la civilización⁴⁷.

Y producen, finalmente, efectos devastadores sobre los *derechos fundamentales* de la ciudadanía más preciados del constitucionalismo (y sobre sus garantías, *ergo* protección judicial): la dignidad personal, el libre desarrollo de la personalidad, la privacidad, la intimidad personal y familiar, el derecho a la propia imagen, han sido, a título de ejemplo en la evaluación del seísmo al que nos referimos, subvertidos por entero por la comunicación digital –particularmente a la luz de los desarrollos vertiginosos de la inteligencia artificial– y por la preeminencia de las redes sociales como vehículo crucial para la comunicación humana⁴⁸.

Nos enfrentamos, pues, a un cuadro sistémico de riesgos ciertamente mayores para la *idea europea de Democracia, Estado de Derecho y derechos fundamentales*. Y lo hacemos, además, a la vista de amenazas que trascienden el margen de maniobra individual (y fragmentada) de los EEMM, cada vez más limitado, independientemente del peso relativo de cada uno de ellos en un ámbito específico (defensa, capacidad nuclear...) o en una magnitud económica (PIB, balanza comercial...). Lo que exige, por lo tanto, emprender acciones *comunes*, significativas, en un marco revestido de cierta estatura *global*, puesto que *globales* son los retos a los que hacer frente.

Resulta obligado concluir que ese *actor regional* con resuelta vocación de *relevancia global* no puede ser otro que la UE. Por lo que se comprende que, en el balance legislativo de la legislatura 2019-2024 del PE (conforme a las iniciativas de la Comisión Europea presidida por Ursula von der Leyen, Comisión Europea VDL I 2019-2024), haya sobresalido tanto la llamada *Agenda Digital* compuesta,

⁴⁷ Vid. Innerarity (2020), Sandel (2020).

⁴⁸ Cfr. Pascual Medrano (2024).

como hemos visto, por la Ley Europea de Servicios Digitales (Digital Services Act), la Ley Europea del Mercado Digital (Digital Market Act⁴⁹) y la Ley Europea de Inteligencia Artificial (AI Act).

Tan imponente esfuerzo legislativo se ha abordado, ciertamente, con la vocación declarada de sujetar al poder regulatorio de la UE (el llamado *Brussels Effect*⁵⁰) a los grandes proveedores de servicios digitales, plataformas tecnológicas de los llamados «gigantes» de las redes sociales. Y de hacerlo, además, de conformidad con el estándar de protección de datos y derechos personales (privacidad y confidencialidad de las comunicaciones *online*) más alto del mundo, el fijado por el Reglamento UE de Protección de Datos (General Data Protection Regulation), y su complementaria Directiva de Law Enforcement⁵¹, actos legislativos previamente aprobados en 2016 y en vigor efectivo desde 2018⁵².

IV. LA UE Y EL CONSEJO DE EUROPA: UNA PUGNA POR EL ESTÁNDAR DE DERECHOS MÁS EXIGENTE DEL MUNDO

Detengámonos ahora en el repaso a los debates y procedimientos parlamentarios del PE centrados no solo en la defensa y preservación, sino también en el refuerzo de este *estándar europeo de protección de derechos*, dando por buena su calificación, extendida en la doctrina, como el más alto del mundo.

A este respecto, destacan especialmente los aspectos entroncados en el compromiso distintivo de la UE con el respeto y la garantía de los derechos humanos (tal como los conoce el Derecho internacional) y de los derechos fundamentales (como los denominan tanto el Derecho constitucional de los EEMM como el Derecho europeo)⁵³.

Ejemplificativamente, buena parte de la controversia que todavía pende en torno a la competencia europea sobre *migraciones y asilo*

⁴⁹ Reglamento UE 2022/1925.

⁵⁰ *Vid.* Bradford (2020).

⁵¹ Directiva 2016/680.

⁵² Véase, al respecto, López Aguilar (2017b).

⁵³ Una teoría general de los derechos humanos (Derecho internacional) y derechos fundamentales (Derecho constitucional), *cfr.* Díez Picazo (2003). Las bases constitucionales de los derechos fundamentales, en Balaguer Callejón (coord.), Cámara Villar, López Aguilar, Balaguer Callejón y Montilla Martos (2023).

(*Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* [ELSJ], título v TFUE, arts. 77 a 79) –de lejos, el asunto más divisivo de toda la agenda europea– tiene que ver con ese alto estándar europeo, de protección de los derechos humanos y derechos fundamentales, singularmente exigente en situaciones de vulnerabilidad, como sin duda lo son, las de migrantes irregulares y demandantes de asilo. Pero también es ese el caso de otros procedimientos legislativos sobre otros tantos objetos de gran sensibilidad. Así lo ponen de manifiesto actos legislativos anteriormente comentados, como son la Directiva contra la Trata (Antitrafficking of Human Beings), la Directiva contra el Abuso Sexual Infantil en la Red (Child Sexual Abuse Online), o la Directiva sobre la Violencia contra la Mujer, o incluso el Reglamento de Inteligencia Artificial (AI Act). En todas estas iniciativas el objetivo principal del PE ha pasado por asegurar su coherencia con la CDFUE y con la jurisprudencia garantista del TJUE.

Se colige así fácilmente por qué, durante más de diez años, en los trabajos del PE ha gravitado un asunto jurídicamente relevante, pese a desenvolverse lejos del foco de interés de la opinión pública y de su –siempre escaso– seguimiento mediático: se trata de la adhesión de la UE (revestida de personalidad jurídica única, art. 47 TUE) al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH, 1950). Este es seguramente el más granado producto del Consejo de Europa (CdE, fundado en Londres en 1949), organización supranacional concéntrica a la de la UE (integra actualmente a 46 EEMM –entre ellos, los 27 de la UE–, habiendo sido 47 hasta la expulsión de Rusia tras su guerra ilegal contra Ucrania), cuya garantía jurisdiccional corresponde al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH, con sede en Estrasburgo).

Es cierto que el CdE es una organización que no pasa su mejor momento y exige ser repensada con impulso de futuro: el 4 mayo de 1949, con el Tratado de Londres, arrancaba sus trabajos un pionero en su género. El TEDH es, con seguridad, su producto más logrado, y constituye la principal garantía de la fuerza obligatoria del CEDH, de 4 de noviembre de 1950, y de sus Protocolos, sobre sus EEMM.

Partiendo originariamente con 10 EEMM, el CdE sumó adhesiones –la de España, en 1979 (habiéndola firmado en 1977), fue celebrada como un hito para entrar en las entonces llamadas Comu-

nidades Europeas (CCEE)– hasta llegar a reunir 47 países, desde sus confines atlánticos hasta repúblicas surgidas de la disuelta URSS. El CdE delineó en sus inicios una primera fase de la integración europea creando un círculo concéntrico, con perímetro más amplio que el de las CCEE, que preludiva al que abrió cauce a la actual UE (cuyos 27 EEMM lo son también del CdE). Su expansión hacia el este resultaría, sin embargo, en una pérdida de *auctoritas* que afecta, inevitablemente, a la del propio TEDH. Su jurisprudencia gozó durante décadas de una inmensa influencia, sus razonamientos impregnaron los tribunales constitucionales de toda Europa, y, a través de estos, las más altas jurisdicciones.

Lo cierto es que el TL (2009) mandata a la UE adherirse al CEDH (art. 6.2 TUE), sin margen para la duda ni para ninguna otra alternativa: ordena así la articulación de un sofisticado diálogo interjudicial entre el TJUE de Luxemburgo (supremo garante de la primacía y eficacia del Derecho de la UE y la CDFUE revestida con el «mismo valor jurídico de los Tratados», art. 6.1 TUE) y el TEDH de Estrasburgo. Tras un trabajoso proceso para su ratificación, un histórico Dictamen 1/2013 del TJUE impuso condiciones estrictas, cuyo cumplimiento continúa negociándose, doce años después, durante el presente mandato de la Comisión Von der Leyen II y del PE 2024-2029.

La interacción entre UE y CdE tiene, pues, en la de sus máximos tribunales un desafío de envergadura del que penden los derechos que, acumulativamente, consagran las constituciones de los EEMM, la CDFUE y el CEDH.

Conviene tener en cuenta que, ante la multiplicación de su carga de trabajo, hace tiempo que el TEDH no actúa en Pleno (salvo en lo gubernativo) sino en secciones (3 jueces), salas (7) y Gran Sala (17) para la casación o confirmación, en su caso, de las sentencias de sala. Ello ha acabado redundando en una descomposición factorial de su doctrina, antaño homogénea y sólida.

Si a esto sumamos la creciente heterogeneidad de sus EEMM (territorial, poblacional, económico-social y jurídico-institucional), repararemos enseguida en el destrozo causado a su principal objetivo –la aseguración de la paz (exhibida largo tiempo como un activo del CdE, como asimismo con la UE)– por la incorporación

de la Federación Rusa (1996). Confrontada con antiguas repúblicas soviéticas luego independizadas (Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia, Ucrania... ¡además de las tres bálticas hoy en la UE y en la OTAN!), Rusia ha estado, infaliblemente, en el origen de las sucesivas conflagraciones bélicas dentro del CdE que han erosionado el paraguas que les presta cobertura⁵⁴.

Nada expone tan gráficamente ese deterioro institucional como que, el 15 de marzo de 2022 –apenas unas semanas después de desatar el conflicto, con su injustificable agresión contra la vecina Ucrania– Rusia fuese expulsada del CdE, sin que ello fuese noticia, ni suscitase tampoco mayores comentarios en la ruleta de una actualidad crecientemente vertiginosa y volátil⁵⁵.

Es verdad que Rusia acumulaba un récord sin parangón de sentencias condenatorias por el TEDH (¡hasta 219, solo en 2021!), y que su mal comportamiento despedazaba el crédito del CdE como conjuro y antídoto contra la eventual reaparición de una guerra en Europa. Como también es innegable que Armenia y Azerbaiyán se enfrentaron entre sí por sus enclaves contrapuestos (2020, *Proxy War* librada por comandita de otros); Georgia fue mutilada por la intervención rusa en Osetia y Abjasia (2008); Ucrania acusó su zarpazo en Crimea (2014) y más de 14 000 muertes en sus provincias rusófonas. Finalmente, su injustificable invasión, en febrero de 2022, perpetrando, ostensiblemente, abominables crímenes de guerra, concitó la sanción definitiva de Rusia conforme al art. 7 del Estatuto del CdE (suspensión y/o expulsión) por violación de los principios del art. 3, y su salida del CEDH (art. 8 del Estatuto del CEDH).

Lo que ha supuesto, en la práctica, dejar a 140 millones de ciudadanos rusos sin un recurso judicial, siquiera un último recurso, que no dependa de Putin⁵⁶. Y aquí, por cierto, se perfila una diferencia crucial con el Derecho de la UE, que no contempla la expulsión de ningún EM groseramente incumplidor de sus obligaciones: el art. 48 TUE regula la reforma de los tratados; el art. 49 TUE, las candidaturas futuras a la adhesión; el art. 50 TUE, la salida voluntaria (*brexit*)

⁵⁴ Cfr: Deak, Gross y Judt (2000). Sobre los antecedentes históricos de los conflictos bélicos que recorrieron el s. XX europeo, sigue vigente el clásico de Judt (2010).

⁵⁵ Vid. Milosevic (2024).

⁵⁶ Cfr: Marginedas (2025).

de la UE; pero ninguna previsión para la exclusión forzosa de los incumplidores o de los quebrantadores del Derecho de la UE.

La densidad y complejidad del entramado en que se encuadra la adhesión a este segundo círculo de cooperación europea explican que, desde la doctrina, se subraye hasta qué punto el éxito de la UE reside en ser una experiencia fundada y regida por el Derecho: establece un ordenamiento jurídico provisto con fuentes propias (tratados/Derecho primario o constitucional, y actos legislativos/Derecho derivado), cuya primacía y eficacia directa sobre el Derecho de los EEMM aseguran, en primer término, los Poderes Judiciales nacionales, y, como garantía suprema, el TJUE en Luxemburgo (art. 19 TUE y 344 TFUE, entre otros). Toda la *raison d'être* de la construcción comunitaria descansa, precisamente, en su sujeción al Derecho, vinculante para sus instituciones y para sus EEMM, desde el reconocimiento de su *autonomía* (el ordenamiento europeo es distintivo y único en su género, correspondiendo al TJUE su interpretación uniforme) y de su convivencia o diálogo con los ordenamientos nacionales.

Esa misma complejidad de la operación en curso es la que permite entender que continúe pendiente de resolución, aún a día de hoy, la conjugación del sistema de los derechos de la CDFUE con el concéntrico sistema de los derechos del CEDH, sobre el que bascula el llamado «diálogo jurisprudencial» entre los respectivos TC de los EEMM con el TEDH y TJUE. La dificultad, obviamente, reside en conjugar adecuadamente ambos ordenamientos sin lesionar la *autonomía* distintiva del Derecho de la UE y el *monopolio* de su garantía e interpretación uniforme que reclama para sí el TJUE de Luxemburgo.

Por su parte, el proceso de desarrollo previo a la aplicación de la legislación europea pende, permanentemente, de la alineación de fuerzas en el Consejo (Gobiernos de los EEMM) y en el PE, y de las respectivas reglas de mayoría decisoria en ambas instituciones. Sin un compromiso persistente y leal (principio de «leal cooperación», art. 4 TUE) de los Gobiernos nacionales con el Derecho legislado por el PE, el recorrido normativo puede tornarse problemático, si es que no, un campo minado por sus dificultades prácticas. Cualquier deslealtad o resistencia de los Gobiernos nacionales obliga a la Comisión Europea a emplearse a fondo como «guardiana de los Tratados y del Derecho

de la UE», así como, eventualmente, al TJUE como «garante del respeto del Derecho», sentenciando caso a caso la primacía y eficacia directamente vinculante de la legislación europea respecto de la nacional.

Hasta tal punto es esto así que, pese a que tanto el mandato ordenado por el TL (art. 6.2 TUE) para que la UE pase a ser parte signataria del CEDH (sería así la primera organización supranacional en adherirse, junto a sus 46 EEMM, incluyendo los 27 de la UE), como la propia CDFUE (cuyos arts. 51 a 54 establecen las reglas para su interpretación y eficacia en compatibilidad con el CEDH), están plenamente vigentes desde hace 16 años, la negociación conducente a la adhesión al CEDH por parte de la propia UE encalló hace ya más de una década, como consecuencia de un Dictamen (2/2013) en que el TJUE interpuso condiciones y objeciones todavía no superadas en la negociación en curso.

A pesar de los años transcurridos desde aquella fecha (2013), y de la reanudación de procelosas negociaciones, lo cierto es que a día de hoy no se han cubierto todavía las dificultades impuestas por las interacciones complejas entre ambas cartas de derechos y ambas jurisdicciones, ni cómo hacerlo sin perjuicio de la exclusividad jurisdiccional del TJUE en la garantía de primacía del Derecho de la UE y de las obligaciones impuestas por el ordenamiento comunitario europeo sobre los EEMM.

Excuso aquí un comentario detallado –nos llevaría muy lejos– de los procelosos capítulos de esa negociación: a)-Cómo asegurar la presencia y representación de la UE en el Comité de Ministros del CdE junto a los EEMM, teniendo en cuenta que todos los EEMM de la UE lo son también del círculo más amplio; b)-Cómo articular la participación de la UE o de sus EEMM como «coadyuvantes» (algo así como corresponsables) en una causa de alegada violación de los derechos consagrados en el CEDH; c)-Cómo proyectar las garantías del CEDH sobre la política común de seguridad y defensa (PCSD), teniendo en cuenta que ésta se encuentra fuera de la jurisdicción del TJUE⁵⁷; d)-Y, en suma, lo más difícil, cómo vertebrar la coexistencia de ambos niveles de protección de derechos y de jurisdicciones sin

⁵⁷ A este respecto, la importante Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 10 de septiembre de 2024 (*Joined Cases C-29/22 y C-44/22, KS y KD*

perjudicar el reclamo de exclusividad del TJUE sobre el Derecho de la UE.

También en esto el tiempo corre. Y apremia la conclusión de tan prolijo prontuario de frentes de negociación. Pero procede, en descargo de cualquier valoración precipitadamente pesimista de lo conseguido hasta ahora, recordar aquí que la UE es, sigue siendo, de lejos, la más virtuosa suma de libertades, derechos, cohesión (territorial, social, intergeneracional), bienestar, prosperidad, resolución pacífica de conflictos y proscripción de la pena de muerte que existe en el planeta Tierra. Y que, junto a sus jurisdicciones tutelares de derechos (Poderes Judiciales y TC nacionales, TEDH y TJUE), su arquitectura institucional se ha consolidado en una espesa y densa red de instituciones auxiliares (defensores/*Ombudspersons*, autoridades nacionales de protección de datos, consejos de transparencia, Agencia Europea de Derechos Fundamentales/FRA) sin parangón tampoco en todo el orbe global.

A la vista de las dificultades de las negociaciones en curso que acaban de comentarse, el PE continúa ejerciendo a día de hoy su escrutinio sobre la Comisión Europea para completar el mandato de adhesión al CEDH (art. 6.2 TUE), y continúa mostrando –Pleno de Estrasburgo, en cada debate monográfico sobre el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales en la UE– un compromiso vigilante con ese estándar europeo de derechos que impregna a todas y cada una de las leyes europeas, incluso las todavía pendientes de completamiento y/o implementación.

V. UN REPASO A LOS DEBATES, RESOLUCIONES Y ACTOS LEGISLATIVOS DEL PE SOBRE EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Como hemos examinado hasta aquí, la puesta en marcha, con periodicidad anual, desde 2019, del Marco UE de Estado de Derecho, Democracia y Derechos Fundamentales, intentaba dar respuesta al hasta entonces denominado «dilema de Copenhague», expresión acuñada para describir el contraste entre la exigencia de parámetros democráticos a los Estados candidatos a la adhesión a la UE, y la

vs. Council) parece haber despejado algunas de las dificultades planteadas por el Dictamen 1/2013.

carencia de controles *ex post*, tanto preventivos como sancionadores de la desviación de esos estándares a los Estados miembros que ya son parte de la UE. A partir de la consagración de los hasta entonces llamados «criterios de Copenhague» como «valores fundamentales» de la UE y «principios constitucionales comunes» de sus EEMM en el art. 2 TUE, y de la previsión de un procedimiento extraordinario de sanción ante un eventual «riesgo claro» (*Clear Risk*) de «violación grave» (*Serious Breach*) y sistémica de esos *principios comunes*, el PE mandató a la Comisión Europea la presentación anual de un examen objetivo de la situación del Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales (*EU Rule of Law, Democracy and Fundamental Rights Annual Report*), lo que ha venido teniendo lugar con regularidad desde 2019, acompañado, como hemos visto, de un informe individualizado sobre cada uno de los 27 EEMM (*Country Reports*), al que sigue un *Policy Cycle* con debate y resolución (con recomendaciones individuales para cada país) adoptada por el Pleno del PE en debate monográfico.

Adicionalmente, se sumó también a este prontuario de herramientas defensivas de la *idea europea de Democracia y de Estado de Derecho* el ya citado Reglamento de Condicionalidad (aprobado por el PE en 2020, vigente desde 2021), que subordina el acceso a los fondos UE a un estricto cumplimiento del estándar europeo fijado en el EU Rule of Law Framework⁵⁸ y, particularmente, al acatamiento de las sentencias del TJUE como último garante del «respeto del Derecho» de la UE y de su primacía y eficacia directa sobre los ordenamientos nacionales de los 27 EEMM (art. 19 TUE). En su experiencia acumulada en el curso de los años transcurridos desde su activación (2019-2024), el Marco UE de Estado de Derecho, Democracia y Derechos Fundamentales incluye, junto al examen de las situaciones relativas a la separación de poderes, independencia judicial y pluralismo informativo, un escrutinio a las estrategias nacionales contra la corrupción y su consonancia respecto de la Estrategia UE contra la corrupción.

⁵⁸ A este respecto resulta determinante la STJUE de 16 de febrero de 2022 (*Joint Cases C-156/21 y C117/21, Hungary & Poland vs PE/Council*), en la que el TJUE valida enteramente el Reglamento de Condicionalidad y la vinculación de los EEMM a los valores fundamentales del art. 2 TUE.

Es útil señalar, al respecto, que la legislación penal sobre la delincuencia grave transfronteriza o transnacional (art. 83 TFUE) es, como hemos comentado, una de esas materias tradicionalmente reservadas a los EEMM que ha pasado a ser política y legislación de la UE desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (cuyo TFUE incluye un título v que establece un *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, arts. 67 a 89), desde una comprensión amplia de la seguridad interior. La legislación penal europea muta, por esta vía, en una de las competencias más distintivas del reforzamiento legislador del PE –concretamente, de su Comisión de LIBE, la de mayor espectro de actividades legislativas en la Eurocámara–. Esta observación es oportuna toda vez que –lo subrayo, una vez más– el PE es no solamente la única institución directamente electiva de la arquitectura de la UE; es de hecho, lo reitero, el único Parlamento en el mundo legitimado por el sufragio universal de 450 millones de ciudadanos/as en 27 Estados miembros, supranacional en su alcance y con potestad legislativa. Y, ciertamente, su función de legislador penal y de garantías procesales resulta determinante de su ulterior desarrollo legal (modificación de sus respectivos códigos penales) en los ordenamientos nacionales de los 27 EEMM, todos ellos vinculados por las *definiciones comunes* y las *sanciones mínimas* fijadas por la norma penal europea.

De ahí que la legislación europea contra el crimen organizado, el terrorismo, el narcotráfico, los tráfico ilícitos y el blanqueo ilustren el especial relieve del EU Rule of Law, Democracy & Fundamental Rights Framework. Como también lo ilustra la Directiva UE contra la corrupción, incardinada en una Estrategia UE contra la corrupción lanzada periódicamente desde la entrada en vigor del TL y la CDFUE⁵⁹.

VI. UNA REFLEXIÓN CONCLUSIVA. ¿ESCUDO DE LA DEMOCRACIA EUROPEA FRENTE A SUS AMENAZAS?: UNA COMISIÓN ESPECIAL EN EL PARLAMENTO EUROPEO

Llegados finalmente a este punto, se impone una reflexión conclusiva acerca de las opciones actualmente debatidas para relanzar

⁵⁹ *Joint Communication of the European Commission to the EP, Council and ECO-SOC on the Fight against Corruption*, 13 mayo de 2023 (2023/0135) y Propuesta de Directiva UE contra la Corrupción.

la defensa de los valores comunes (art. 2 TUE) y la idea europea de democracia desde el Derecho de la UE frente a sus amenazas, y de cómo acometerlas sin necesidad, como se ha advertido, de incursionar en la doctrina de la *Streitbare Demokratie*.

En febrero de 2025 se constituyó en el PE la Comisión Especial sobre el Escudo Europeo de la Democracia, conocida por su rúbrica en inglés: EU Democracy Shield⁶⁰. No se alcanza en el horizonte de prioridades para la legislatura 2024-2029 ninguna más imperiosa, que la de proteger el modelo social europeo y la idea europea de democracia frente a las amenazas planteadas por una conjunción magmática de poderes autoritarios y oligarquías tecnológicas, radicalmente incompatibles con los valores que sustentan y explican nuestra experiencia de integración supranacional⁶¹.

Como hemos explicado hasta aquí, en el curso de la anterior legislatura del PE (2019/2024), fue ingente el número de debates, resoluciones y actos legislativos en los que la Eurocámara expresó su conciencia de enfrentarse a retos sin precedentes en la defensa de un modelo de convivencia basado en la igual dignidad, los derechos fundamentales consagrados en la CDFUE, y la inclusión de su diversidad, con prohibición de toda forma de discriminación y del odio, ese *Hate Speech*, que conduce a la violencia contra enteras categorías de personas estigmatizadas.

Las leyes europeas que desarrollan los derechos de la CDFUE (desde la protección de datos a la regulación de los servicios digitales y la pionera Ley de Inteligencia Artificial, a los que hemos hecho referencia a lo largo de estas páginas), junto a las *estrategias de ciberseguridad* que buscan proteger la UE frente a injerencias maliciosas de poderes extranjeros (estatales y no estatales) y plataformas tecnológicas, documentan el denso acervo incorporado en el curso de los últimos años⁶². Todo ello responde a una preocupación compartida acerca de un aserto esencial: ni la democracia ni los derechos se sostienen por sí solos; no solo pueden retroceder, erosionarse, degradarse, sino que pueden mar-

⁶⁰ Decisión del PE 2024/2099, 18 de febrero de 2025.

⁶¹ *Cfr.* Rachman (2022). Para una reflexión general sobre esa conjunción de fuerzas contrarias a la idea europea de democracia: Rizzi (2025), *cit. supra*.

⁶² Ver Lozano Miralles (dir.) (2023).

chitarse hasta el colapso si no hacemos cuanto debamos para su preservación⁶³.

La Comisión Especial sobre el Escudo de la Democracia se propone sistematizar la agenda de tareas y mandatos para que la UE se refuerce frente a esas amenazas de revertirla en su némesis. Estas incluyen las injerencias extranjeras (Rusia, siempre a su cabeza, aunque no sea ésta la fuente exclusiva de desinformación y patrañas desestabilizadoras del orden de libertades, de procesos electorales y de la democracia europea)⁶⁴; agentes estatales y agentes no estatales (*Non State Actors*) los cuales confluyen en una panoplia siniestra de «ataques híbridos» que requieren inversiones e instrumentos de proporción adecuada a los embates que afrontemos⁶⁵.

El programa de trabajo de la Comisión Especial incluye, pues, las tareas de evaluación de políticas y detección de brechas y lagunas de seguridad; prevención de cibertataques contra objetivos militares y civiles («infraestructuras críticas»), así como contenidos generados por IA (*Deepfakes*, «ultrafalsificaciones»), activados para explotar las vulnerabilidades de una sociedad abierta, como si por serlo hubiese inexorablemente de rendirse a una supuesta ventaja competitiva de las potencias autoritarias y de distopías totalitarias que actúan con vocación global, cada vez más desvinculadas de la legalidad internacional⁶⁶.

Parte de esta tarea se desprende ya de las lecciones de la precedente Comisión Especial sobre Injerencias Extranjeras (Foreign Interferences) plasmadas en sus Conclusiones aprobadas por el PE en la anterior legislatura 2019-2024. Se trata ahora, además, de vertebrar las relaciones de la UE (y sus instituciones) con otras organizaciones internacionales del ámbito de la seguridad y la cooperación, y especialmente del PE con las asambleas parlamentarias de esos espacios internacionales. El intercambio de experiencias y estrategias confluyentes resulta crucial para elevar el nivel de alerta y de ciberseguridad, en garantía de la integridad de los procesos democráticos en la UE

⁶³ Ya es clásica la referencia a Levitsky y Ziblatt (2018).

⁶⁴ Cfr. Pauner Chulvi (2024).

⁶⁵ Véase Bar Cendón y Martínez López-Sáez (2023); interesante es también Borrell (2023).

⁶⁶ Cfr. Applebaum (2024).

y sus EEMM, así como la formación de una opinión pública libre e informada basada en hechos contrastados –*Fact Checking*–.

El objetivo no es otro que construir, a escala europea, un frente común eficaz contra la preeminencia de la mentira (*Fake News*) en el espacio público (incluida la calumnia y difamación personalizada en los liderazgos políticos) y contra el efecto corrosivo y divisivo que, inconteniblemente, causa en la democracia (y en los derechos sobre los que esta se asienta) la propagación voraginosa de falsedades y bulos mediante redes sociales en manos de un reducido círculo de empresas y corporaciones tecnológicas. Como hemos explicado, el modelo de negocio de estas plataformas (basado en algoritmos adictivos) alimenta sin tregua la radicalización, la polarización y, consiguientemente, el auge de la extrema derecha y de sus discursos de odio.

De modo que, en conclusión, la *idea europea de Democracia* debe ser defendida –edificando un escudo con la herramienta del Derecho– frente a los riesgos ciertos de la explotación digital de la ascendente tendencia a la tribalización de los peores prejuicios y de la agresividad que segmenta a nuestras sociedades abiertas en bloques recíprocamente intransigentes.

Hablamos de *polarización* para describir exactamente eso⁶⁷: una sociedad fracturada en polos confrontados entre sí, mutuamente incompatibles, abocados al conflicto, remedo de una guerra civil larvada y por medios distintos de los que conocimos en un pasado ciertamente siniestro, pero no menos lesivos para la convivencia en el presente bajo este Derecho de la UE que nos «une en la diversidad».

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ ROBLES, T. (2024). *El derecho de acceso a Internet. Especial referencia al constitucionalismo español*. Tirant lo Blanch.
- APPADURAI, A. (2007). *El rechazo de las minorías. Ensayo sobre una geografía de la furia*. Tusquets.
- APPLEBAUM, A. (2024). *Autocracy, Inc.* Random House. [Ed. en esp.: (2024). *Autocracia*, S. A. Debate. Traducción de Rosa Pérez Pérez].
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2023). *La constitución del algoritmo*. Fundación Manuel Giménez Abad.

⁶⁷ Por todos, Klein (2021).

- BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.), CÁMARA VILLAR, G., LÓPEZ AGUILAR, J. F., BALAGUER CALLEJÓN, M. L., MONTILLA MARTOS, J. A. (2023). *Manual de Derecho Constitucional* (2 vols.). Tecnos.
- BAR CENDÓN, A., y MARTÍNEZ LÓPEZ-SÁEZ, M. (2023). *La UE ante la crisis: Derechos, valores, seguridad y defensa*. Aranzadi.
- BARRIO ANDRÉS, M. (2024). *El Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial*. Tirant lo Blanch.
- BAUMAN, Z. (2015): *Modernidad Líquida*. FCE.
- BERMAN, M. (2013). *Todo lo sólido se desvanece en el aire: la experiencia de la Modernidad*. Anthropos.
- BRADFORD, A. (2020). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford Univ. Press.
- DEAK, I., GROSS, J. T., y JUDT, T. (2000): *The Politics of Retributions in Europe: World War II and its Aftermath*. Princeton Univ. Press.
- DÍEZ PICAZO GIMÉNEZ, L. M. (2002). *Constitucionalismo de la Unión Europea*. Civitas.
- (2003). *Sistema de Derechos Fundamentales*. Thomson-Civitas.
- DOPAZO FRAGUÍO, M. P. (2018). La protección de datos en el Derecho Europeo: principales aportaciones doctrinales y marco regulatorio vigente. (Novedades del reglamento general de Protección de datos). *Revista Española de Derecho Europeo*, 68, pp. 113-148.
- ESTELLA DE NORIEGA, A. (2025). La regulación de los sistemas de IA de alto riesgo en el Reglamento de IA: en particular, la supervisión humana. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 238, pp. 25 y ss.
- EUROPEAN PARLIAMENT. (2020). *Artificial Intelligence and Law Enforcement: Impact on Fundamental Rights*. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Study requested by LIBE Committee.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J. (2024). *¿La manipulación informativa destruirá a la democracia?* Colex.
- FERRAJOLI, L. (2008). *La construcción de la democracia. Teoría del garantismo constitucional*. Trotta.
- (2022). *La Constitución de la Tierra. La Humanidad en la encrucijada*. Trotta.
- GARCÍA MAJADO, P. (2024). Inteligencia Artificial, predicciones y funciones normativas, *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, pp. 351-387.
- GARCÍA SANZ, R. M. (2024). Los «social media» en USA y en la UE: dos modelos legales distintos y un mismo problema para la Democracia. *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, pp. 309-349.
- GARRIGUES WALKER, A., y GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2024). *Qué son los neuroderechos y cuál es su importancia para la evolución de la naturaleza humana*. Aranzadi-La Ley.

- GARTON ASH, T. (2023). *Europa: una historia personal*. Taurus.
- HACKER, P., CORDES, J., y ROCHON J. (2023). *Regulating Gatekeeper AI and Data: Transparency, Access, and Fairness under the DMA, the GDPR, and Beyond*. European University Viadrina.
- HARARI, Y. N. (2024). *NEXUS. Una breve historia de las redes de información desde la Edad de Piedra hasta la IA*. Debate.
- HOYOS SANCHO, M. (2021). El libro blanco sobre Inteligencia artificial de la Comisión Europea: reflexiones desde las garantías esenciales del proceso penal como sector de riesgo. *Revista Española de Derecho Europeo*, 76, pp. 9-43.
- INNERARITY, D. (2020). El impacto de la inteligencia artificial en la democracia. *Revista de las Cortes Generales*, 109, pp. 87-103.
- (2023). *The epistemic impossibility of an artificial intelligence take-over of democracy*. Springer.
- (2025). *Una teoría de la Inteligencia Artificial*. Galaxia Gutenberg.
- JOVE VILLARES, D. (2023). *La protección de lo sensible, o cuando la naturaleza del dato no lo es todo*. Tirant lo Blanch.
- JUDT, T. (2010). *Sobre el olvidado Siglo XX*. Taurus.
- KERSHAW, I. (2021). *Ascenso y crisis. Europa 1950-2017*. Traducción de Yolanda Fontal Rueda.
- KLEIN, E. (2021). *Por qué estamos polarizados*. Capitán Swing.
- LAUKYTE, M. (2024). Reflexión sobre los derechos fundamentales en la nueva Ley de la Inteligencia Artificial. Derechos y libertades. *Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos*, (51), pp. 151-175.
- LEVITSKY, S., y ZIBLATT, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- LOEWENSTEIN, K. (1983). *Teoría de la Constitución*. Ariel.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (1998). *Lo Constitucional en el Derecho. Sobre la idea e ideas de Constitución y Orden Jurídico*. CEPC.
- (2016). El caso de Polonia en la UE: Estado de Derecho, retrocesos democráticos y «dilema de Copenhague». *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, pp. 101-142.
- (2017a). *Europa, Parlamento, Derechos. Paisaje tras la Gran Recesión*. Tirant lo Blanch.
- (2017b). La protección de datos en la más reciente jurisprudencia del TJUE: los derechos de la CDFUE como parámetro de validez del Derecho europeo, y su impacto en la relación transatlántica UE/EEUU. *Teoría y Realidad Constitucional*, 39, pp. 557-581.
- (2019). De nuevo (y todavía) Polonia: Rule of Law y art.7 TUE, en el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia. *Teoría y Realidad Constitucional*.

- (2020). *El Parlamento Europeo: una experiencia única*. Wolters Kluwer La Ley.
- (2023) Transparencia, un derecho europeo, y su relación con otros bienes constitucionalmente relevantes. *Revista española de la Transparencia*, núm. monográfico coord. por la Prof. Rosario García Mahamut.
- (2024). Gobernanza y globalización a través del prisma de la integración europea: los grandes retos de un mundo global e interconectado. En E. PAJARES MONTOLÍO, M. SALVADOR CRESPO y L. HERRERA DÍAZ-AFUADO, *Una nueva gobernanza para el siglo XXI* (pp. 215- 223). CEPC.
- LOZANO MIRALLES, J. (dir.). (2023). *Brújula estratégica de la UE y Terrorismo*. Cizur Menor/Aranzadi.
- MARGINEDAS, M. (2025). *Rusia contra el mundo. Más de dos décadas de terrorismo de Estado, secuestros, mafia y propaganda*. Península.
- MARK, L. (2024). *La era «sin paz»: cómo la conectividad genera conflicto*. Rialp.
- MARTÍN DE LA VEGA, A. (2024). Teoría de la democracia y derechos fundamentales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, pp. 217-247.
- MEDIEGA, T. (2024). *Artificial Intelligence Act. EU Legislation in Progress*. Members' Research service. European Parliament.
- MILOSEVIC, M. (2024). *El imperio zombi: Rusia y el orden mundial*. Galaxia Gutenberg.
- MISCHRA, P. (2025). *El mundo después de Gaza (Una breve historia)*. Galaxia Gutenberg.
- MOROZOV, E. (2018). *Capitalismo Big Tech: ¿Welfare o neofeudalismo digital?* Enclave.
- NAIR, S. (2025). *Europa encadenada (El neoliberalismo contra la Unión)*. Galaxia Gutenberg.
- PRESNO LINERA, M. A., y MEUWESE, A. (2024). La regulación de la Inteligencia Artificial en Europa. *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, pp. 131-161.
- PAUNER CHULVI, C. (2024). La protección de los periodistas en la era digital y el impulso regulatorio de la UE. *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, pp. 189-215.
- PASCUAL MEDRANO, A. (2024). La propia imagen como objeto iusfundamental. *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, pp. 283-307.
- RACHMAN, G. (2022). *La era de los líderes autoritarios*. Crítica.
- RALLO LOMBARTE, A. (2002). *La Constitucionalidad de las Administraciones Independientes*. Tecnos.
- (2019). *Tratado de Protección de Datos*. Tirant Lo Blanch.
- (2020). *El Derecho al olvido en Internet. Google vs España*. CEPC.

- RALLO LOMBARTE, A., y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R. (coords.). (2010). *Derecho y Redes Sociales*. Civitas-Thomson.
- RIZZI, A. (2025). *La era de la revancha*. Cuadernos Anagrama.
- SANDEL, M. J. (2020). *El descontento democrático*. Debate.
- VAROUFAKIS, Y. (2024). *Tecnofeudalismo: El sigiloso sucesor del capitalismo*. Deusto.
- VERGOTTINI, G. DE. (1983). *Derecho Constitucional Comparado*. Espasa Calpe.
- WOLF, M. (2023). *La crisis del capitalismo democrático*. Deusto.

LA RENOVACIÓN DE CARGOS PÚBLICOS DE DESIGNACIÓN PARLAMENTARIA. UNA MIRADA A LOS BLOQUEOS INSTITUCIONALES PARTIENDO DE LA SITUACIÓN VALENCIANA

THE RENEWAL OF PARLIAMENTARY APPOINTMENTS. AN ANALYSIS OF INSTITUTIONAL DEADLOCKS BASED ON THE SITUATION IN VALENCIA

Juan María MARTÍNEZ OTERO

Departamento de Derecho administrativo y procesal

Universidad de Valencia

<https://orcid.org/0000-0002-8882-5466>

Fecha de recepción del artículo: julio 2025

Fecha de aceptación y versión final: diciembre 2025

RESUMEN

El presente artículo aborda el bloqueo de las renovaciones parlamentarias en los grandes órganos de nuestro sistema institucional. El análisis se articula en tres epígrafes, que pretenden (1) describir el funcionamiento ideal del modelo de designación parlamentaria por mayoría cualificada; (2) analizar la progresiva degeneración del modelo, atendiendo a sus fases, causas y efectos; y (3) presentar las principales soluciones propuestas para corregir las disfunciones del modelo, ofreciendo una alternativa adicional.

Palabras clave: Designación parlamentaria, mayoría cualificada, órganos constitucionales, órganos estatutarios, bloqueo, prórroga.

ABSTRACT

This article addresses the blockage of parliamentary renewals in the major bodies of our institutional system. The analysis is structured in three sections, which aim to (1) describe the optimal functioning of the qualified majority parliamentary appointment model; (2) analyze the progressive degeneration of the model, with its phases, causes, and effects; and (3)

present the main solutions proposed to correct the model's dysfunctions, offering an additional alternative.

Keywords: Parliamentary appointment, qualified majority, constitutional bodies, statutory bodies, blockage, prorogatio.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: ¿CRISIS DE LOS 40? II. UTOPIA: LAS MAYORÍAS CUALIFICADAS AL SERVICIO DEL CONSENSO. III. DESENCANTO: LA INSOPORTABLE DEGENERACIÓN DEL SISTEMA DE DESIGNACIÓN PARLAMENTARIA. 1. Fases de la degeneración: cuotas, «intercambio de cromos», bloqueo. 2. Causas de la degradación del sistema y de los frecuentes bloqueos. 3. Efectos perniciosos del bloqueo. IV. REACCIÓN: ALTERNATIVAS PARA CORREGIR LAS DISFUNCIONES DESCRITAS. 1. Principales soluciones planteadas por la doctrina. 2. Una propuesta adicional: la presión económica. V. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: ¿CRISIS DE LOS 40?

En la vida humana los 40 años constituyen una suerte de Rubicón que marca la mitad, siquiera simbólica, del decurso vital. Esa edad, que con el alargamiento de la esperanza de vida quizá se va desplazando lentamente hacia los 50, supone para muchos un momento de balance: ¿qué he hecho con mi tiempo?, ¿qué he conseguido?, ¿qué sueños de juventud he cumplido?, ¿cuáles no?, ¿merece mi vida la pena?... ¿cómo estoy? Fruto de ese balance a menudo sobreviene una crisis de la media vida, de la que se puede salir de diversas formas, unas continuistas y otras de ruptura.

En los años 20 del siglo XXI son muchas las instituciones autonómicas y estatales que alcanzan esa edad simbólica de los 40-50 años, lo que puede ser una buena oportunidad para hacer balance sobre sus primeros años de andadura –lo que vendrían a ser su infancia, adolescencia y juventud–, cuestionarnos sobre su situación presente y ajustar lo que sea preciso de cara a afrontar de manera ilusionante su plena madurez¹.

Puestos a hacer balance, no se requieren sesudos razonamientos para identificar un primer problema institucional de calado, al que dedicamos estas páginas: el bloqueo en la renovación de cargos de designación parlamentaria en muchas de las instituciones autonómicas y estatales².

Como botón de muestra resulta ilustrativo el caso valenciano, donde al momento de redactar estas páginas se encuentra bloqueada la renovación de todas las instituciones estatutarias con una pluralidad de miembros de designación parlamentaria: el Consejo Jurídico Consultivo, la Sindicatura de Cuentas y el Consejo Valenciano de Cultura³. Lamentablemente, esta situación de interinidad no es un fenómeno

¹ A este propósito se dedicó, por ejemplo, el número 113 de la *Revista de las Cortes Generales*, monográfico sobre el 40 Aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados. En esta línea de balance se sitúa nuestro trabajo, incorporando una perspectiva autonómica.

² El presente estudio trae causa en unas jornadas sobre los 40 años de autogobierno valenciano celebradas en la Universidad de Valencia, circunstancia que justifica nuestra particular atención a las instituciones de dicha comunidad autónoma. En cualquier caso, como en seguida se advertirá, nuestro análisis no se circunscribe a ese ámbito territorial.

³ Las citadas instituciones están previstas respectivamente en los artículos 43, 39 y 40 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad

típica ni exclusivamente valenciano, sino que se viene produciendo con una cierta cadencia –bien es cierto que acelerada en los últimos años– en todos los niveles territoriales⁴. En efecto, una mirada a la realidad institucional del Estado y las comunidades autónomas permite concluir con realismo que los retrasos y bloqueos en las renovaciones de los órganos constitucionales y estatutarios se han convertido en moneda de curso común en las negociaciones políticas, en un arma más en la lucha partidista por el poder.

Esta «persistente anomalía» institucional, que se manifiesta en crisis cíclicas y cada vez más enconadas, constituye una invitación a la responsabilidad de juristas, politólogos y políticos, llamados a reflexionar sobre sus causas y a proponer remedios que permitan erradicarla o, cuando menos, mitigarla⁵.

Con el fin de contribuir a esa reflexión, el presente artículo analiza el bloqueo de las renovaciones parlamentarias en los grandes órganos de nuestro sistema institucional. El análisis se articula en tres epígrafes, que pretenden (1) describir el funcionamiento ideal del modelo de designación parlamentaria por mayoría cualificada; (2) analizar la progresiva degeneración del modelo; y (3) presentar las principales soluciones propuestas para corregir las disfunciones del modelo, ofreciendo una alternativa adicional.

Aunque el estudio toma pie del bloqueo institucional que atraviesa la Comunidad Valenciana en estos momentos (verano de 2025), su análisis se mueve en un plano genérico y, por ende, resulta aplicable a las renovaciones por designación parlamentaria mediante mayorías cualificadas a todos los niveles.

Valenciana (EACV). En todas ellas los bloqueos más remotos –que no los únicos– se remontan al año 2022.

⁴ Actualmente, por ejemplo, en Andalucía están pendientes de renovación el Defensor del Pueblo y la Oficina contra el Fraude; y en Castilla y León, el Procurador del Común, el Consejo de Cuentas, el Consejo Consultivo y el Consejo Económico y Social. A nivel estatal, es difícil olvidar los cinco años y medio de prórroga del penúltimo CGPJ (renovado en 2024), cuyos miembros ocuparon su cargo más tiempo de forma interina que ordinaria. Para un somero relato de los retrasos en las renovaciones del TC, el CGPJ y el Tribunal de Cuentas, véase: López Guerra, 2020, pp. 74-77.

⁵ Los retrasos y bloqueos a los que nos referimos han sido calificados de «persistente anomalía» por dos expresidentes del Tribunal Constitucional. Cfr. Rodríguez-Piñero y Pérez de los Cobos, 2018, p. 1749.

II. UTOPIA: LAS MAYORÍAS CUALIFICADAS AL SERVICIO DEL CONSENSO

La arquitectura institucional prevista por la Constitución y los estatutos de autonomía prevén la coexistencia de diferentes poderes e instituciones, cada uno con sus respectivas funciones, potestades y competencias, llamados a equilibrarse en el ejercicio del poder. Las personas que animan estas altas magistraturas y órganos son elegidas de diferentes formas. Una de ellas, ampliamente utilizada, es la designación de sus miembros en sede parlamentaria por mayoría cualificada, normalmente fijada en los tres quintos o los dos tercios de los miembros de la Cámara⁶.

Así se eligen en el ámbito estatal, por ejemplo, el Defensor del Pueblo, ocho magistrados del Tribunal Constitucional (TC) o los vocales del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)⁷; y, en el ámbito autonómico valenciano, el Síndic de Greuges, los síndicos de la Sindicatura de Cuentas, cuatro consejeros del Consejo Jurídico Consultivo y los 21 consejeros del Consejo Valenciano de Cultura⁸. Además de estas designaciones parlamentarias previstas constitucional o estatutariamente, diferentes normas de rango legal han asumido idéntico sistema para proveer otros órganos estatales o autonómicos de relevancia⁹. A título ejemplificativo, en el ámbito estatal podemos mencionar el presidente de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) o el presidente y los miembros del Consejo de Administración de RTVE¹⁰; y, en el ámbito autonómico valenciano, el

⁶ Con García Costa (2009, p. 66) podemos caracterizar esta designación parlamentaria como «el llamamiento realizado por el Parlamento a una persona para ocupar un cargo público tras una deliberación pública entre la mayoría y la minoría políticas en torno a la idoneidad y al cumplimiento de los requisitos legalmente previstos por parte del candidato a ocupar dicho cargo público».

⁷ Cfr. arts. 54, 159.1 y 122.3 CE, respectivamente.

⁸ Cfr. art. 4.1.e Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana; art. 25.1. Ley 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas; art. 4.1 Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana; y art. 7 Ley 12/1985, de 30 de octubre, del Consejo Valenciano de Cultura.

⁹ Santaolalla (2010, pp. 14-15) se ha mostrado crítico con la generalización de este sistema de designación, por considerar que puede desnaturalizar la posición del Parlamento, reducir las funciones ejecutivas del Gobierno y suponer la politización de los órganos designados.

¹⁰ Cfr. art. 48.3 Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales; y art. 11 Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal.

director de la Agencia Valenciana Antifraude o los consejeros de À Punt, la televisión pública autonómica¹¹.

Esta forma de designación, como resulta notorio, aspira a seleccionar personas capaces de concitar un amplio consenso entre las fuerzas con representación parlamentaria, sustrayendo su designación de las manos del Gobierno y de la mayoría que lo sustenta (Lucas Murillo de la Cueva, 2010, p. 131). Por este motivo los órganos a los que venimos refiriéndonos han sido calificados como órganos contramayoritarios (Carmona Contreras, 2022, p. 248), ya que para su provisión se requiere el concurso de fuerzas minoritarias de la Cámara (García-Escudero, 2012, p. 12). La exigencia de mayorías reforzadas persigue, en suma, dejar de lado en la selección de estas personas las banderías políticas y buscar personas que resulten aceptables por todos, por su reconocido prestigio y su compromiso con el bien común.

Idealmente, el consenso parlamentario exigido en este sistema de provisión despliega dos efectos positivos en el órgano cuyos titulares son así designados. Por un lado, le dota de legitimidad democrática, toda vez que su composición es decidida (total o parcialmente) por los representantes de la ciudadanía¹². Por otro lado, contribuye a su imparcialidad, en la medida en que sus miembros no son escogidos por una única fuerza política con la que podrían sentirse en deuda, sino gracias a un amplio consenso entre diversos grupos parlamentarios (García Costa, 2009, p. 66). El amplio consenso también garantiza la imparcialidad al descalificar *a priori* a aquellos candidatos particularmente ideologizados que no serán admisibles para la mayoría cualificada que exige su selección.

A estos dos efectos positivos cabe añadir una tercera ventaja de este modelo de provisión: la transparencia. Como es sabido, las designaciones parlamentarias exigen una deliberación pública entre los grupos, que deben explicitar sus razones para avalar o rechazar a los diferentes candidatos (Baamonde, 2024, p. 153). Este diálogo

¹¹ Cfr. art. 26.5 Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana; y art. 6.3 Ley 2/2024, de 27 de junio, de la Corporación Audiovisual de la Comunitat Valenciana.

¹² En expresión de Cuenca Miranda (2022, p. 277), la designación parlamentaria confiere «una irradiación democrática» a la composición de los órganos que nos ocupan.

rodea el proceso de designación de una publicidad que permite a la ciudadanía (normalmente a través de los medios de comunicación) controlar la idoneidad de los nombramientos, siquiera de manera difusa (Marchena, 2025, p. 244).

Consenso, legitimidad democrática, imparcialidad, diálogo. Esta es, a grandes rasgos, la filosofía subyacente a los sistemas de designación parlamentaria por mayorías reforzadas, filosofía que sobre el papel resulta impecable y que, mal que bien, puede funcionar en contextos que reúnen una serie de condiciones, como respeto a las instituciones, altura de miras, sentido de Estado (o de comunidad) o cultura del pacto. Así sucedió durante los primeros años de singladura constitucional y estatutaria, cuando los primeros nombramientos y renovaciones en estos órganos se produjeron sin especiales dificultades. Sin embargo, cuando dichas condiciones se debilitan, como viene sucediendo de forma implacable en nuestras comunidades políticas, el sistema de selección por mayorías cualificadas muestra fallas difíciles de reparar. Veamos cuáles son.

III. DESENCANTO: LA INSOPORTABLE DEGENERACIÓN DEL SISTEMA DE DESIGNACIÓN PARLAMENTARIA

1. *Fases de la degeneración: cuotas, «intercambio de cromos», bloqueo*

En el presente apartado abordamos de forma sucinta las etapas que conducen al bloqueo institucional, en un viaje que comienza en la utopía del consenso constructivo y la búsqueda del bien común; atraviesa varias fases de realismo posibilista y composición de intereses; y concluye (esperemos que solo provisionalmente) en el combate agónico y partidista por colonizar indefinidamente los espacios de poder, que se salda frecuentemente con el bloqueo de las renovaciones.

La primera etapa en el camino de la adulteración del sistema consiste en la lotificación o reparto de cuotas, fenómeno que se produce cuando la voluntad de encontrar personas imparciales de consenso es sustituida por el reparto de las vacantes entre las fuerzas parlamentarias en función de su representación en las Cámaras. Este reparto de cuotas fue temprana —e infructuosamen-

te— rechazado por el TC, que lo calificó de contrario al espíritu constitucional¹³.

En este primer estadio de degradación la búsqueda del bien común cede ante la composición de intereses particulares, siguiendo una lógica utilitarista que para algunos autores resulta casi inevitable (Aguiar de Luque, 2009, p. 86). En el sistema de cuotas la imparcialidad del órgano es reemplazada por su pluralismo, y los candidatos de consenso por los nombramientos consensuados, conceptos próximos pero en ningún caso equiparables (Cuenca Miranda, 2022, p. 282).

El reparto por cuotas tiene algunas derivadas. De una parte, normalmente da lugar a la técnica negociadora del veto, cuyo moderado ejercicio resulta positivo para evitar que los grupos parlamentarios nombren por su cuota a personas políticamente escoradas (Carmona Contreras, 2022, p. 262)¹⁴. De otra, es frecuente que ocasione lo que algunos autores han llamado la «cesta institucional» (García Roca, 2007, p. 47) y que nosotros preferimos denominar el «intercambio de cromos», práctica consistente en agrupar las renovaciones de varios órganos a fin de facilitar la negociación y repartir las cuotas de poder de manera más equilibrada. Un ejemplo de renovaciones mediante el sistema de «intercambio de cromos» fueron las acordadas en julio de 2012, que afectaron simultáneamente al Defensor del Pueblo, a un tercio de los magistrados del TC y a los consejeros del Tribunal de Cuentas.

El reparto por cuotas implica, indudablemente, una desvirtuación de la finalidad originaria del sistema de selección por mayoría cualificada, que afecta negativamente tanto a la imparcialidad de las personas seleccionadas como a su apariencia de imparcialidad. En efecto, quien ha sido escogido en virtud de una cuota mantiene

¹³ Con motivo de la reforma en el sistema de nombramiento de los consejeros del CGPJ, la STC 108/1986, de 29 de julio, F.J. 13º, afirmó: «ciertamente, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atienden sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos».

¹⁴ Baamonde (2022, pp. 82-83) destaca la naturaleza ambivalente del veto, que por un lado atempera las excesivas pretensiones de los partidos por respaldar a candidatos particularmente afines a su ideario; pero, por otro, puede convertirse en una herramienta al servicio del bloqueo.

una conexión –siquiera psicológica– con el grupo parlamentario al que debe su nombramiento, conexión que puede condicionar –y, de hecho, frecuentemente condiciona– su actividad en el órgano. Esta contaminación partidista de los nombramientos permite adscribir a cada elegido a una determinada corriente ideológica (progresista, conservadora, nacionalista) y pone en entredicho su neutralidad. En lugar de ser titulares imparciales del órgano, las personas elegidas mediante cuotas pasan a ejercer una suerte de poder delegado o «representativo» de quienes les han propuesto, lo que contradice el espíritu del sistema de selección por mayorías cualificadas (Baamonde, 2022, pp. 77-78).

Cuando el sistema de cuotas deviene en el mercadeo del «intercambio de cromos» la politización de órganos que deberían ser neutrales resulta más grosera, alcanzando su cénit cuando los cromos intercambiados ni siquiera pertenecen al mismo nivel territorial.

Sea como fuere, el sistema de cuotas todavía presenta algunas ventajas sistémicas y podría ser aceptado como un mal menor. Entre las ventajas del nombramiento por cuotas sobresalen dos: permite que los órganos así compuestos incorporen o reflejen hasta cierto punto las diversas sensibilidades ideológicas presentes en la sociedad (López Guerra, 2020, p. 82); y puede agilizar la renovación de los órganos, cuando encontrar soluciones de amplio consenso se muestra (políticamente) inviable.

El segundo escalón en la perversión del sistema ideado por el Constituyente y los Legisladores estatutarios lo constituye el bloqueo de las renovaciones. Si en el sistema de cuotas la composición de intereses partidistas sustituye a la persecución del bien común, el bloqueo supone renunciar a alcanzar compromiso alguno, en el entendimiento de que el bloqueo de las renovaciones –y, en algunos casos, del propio órgano o institución– resulta beneficioso para los propios intereses.

Para entender el bloqueo es necesario tener en cuenta su principal consecuencia, que es la prórroga (*prorogatio*) temporal o interina del mandato de sus titulares hasta que se produzcan las nuevas designaciones¹⁵. El mantenimiento de estas personas en sus

¹⁵ En nuestra andadura constitucional la primera norma que estableció la *prorogatio* fue la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (art. 17.2), sentando un precedente seguido de forma casi plebiscitaria por el resto de regulaciones de órganos constitucionales y estatutarios.

cargos, ya vencidos, tiene la ventaja de garantizar la continuidad en la actividad del órgano; ahora bien, esa ventaja se paga al precio de incentivar el retraso en las renovaciones y el bloqueo, como a continuación exponemos.

La responsabilidad del bloqueo habitualmente recae en el principal partido de la oposición, sin cuyo concurso suele resultar difícil alcanzar las mayorías cualificadas requeridas para renovar los órganos. Esta obstrucción normalmente obedece a dos causas, que pueden ser concomitantes. En primer lugar, la composición del órgano a renovar puede resultar beneficiosa para sus intereses, por haber sido determinada cuando esa fuerza política gozaba de mayoría parlamentaria y pudo ejercer una mayor influencia en los nombramientos. En este caso, la renovación de los cargos hará perder a esa fuerza política su peso específico en el órgano, circunstancia que puede empujarle a obstaculizar la renovación. En segundo lugar, el partido opositor también puede negar sus votos por considerar injusta la propuesta de la mayoría, ya sea por incluir perfiles muy ideologizados o por no otorgarle la cuota de nombramientos que considera justa. En estas dos últimas situaciones la responsabilidad del bloqueo podría imputarse al partido mayoritario; situaciones a las que cabría añadir aquella en que este partido, aun siendo mayoritario, haya visto reducida su representación parlamentaria y la renovación del órgano le obligue a mitigar su influencia sobre él.

Huelga decir que los partidos políticos, estén en mayoría o minoría, escenificarán su inmejorable disposición a alcanzar acuerdos razonables y culparán del bloqueo institucional a las abusivas pretensiones de los partidos rivales (Aguiar de Luque, 2009, p. 90).

Mientras que el sistema de cuotas implica una degeneración menor del sistema y no está exento de alguna ventaja, el bloqueo constituye su desvirtuación total, su fracaso, que solo beneficia a corto plazo a unas fuerzas políticas que anteponen sus posiciones de poder y sus intereses partidistas al normal funcionamiento (democrático e imparcial) de las instituciones.

2. Causas de la degradación del sistema y de los frecuentes bloqueos

Descritas las fases de degradación del sistema de renovación por mayorías cualificadas cabe preguntarse por sus causas. Sin ánimo

de exhaustividad y siguiendo el argot médico, exploramos algunas de ellas agrupándolas en dos grandes categorías: las genéticas, por ser inherentes al propio sistema de designación; y las ambientales, propias de un determinado clima político.

La primera causa de índole genética no es otra que la lógica del juego político, conforme a la cual cada partido vela por sus propios intereses y espacios de poder. Siendo esta lógica casi inexorable, ni el sistema de cuotas ni el bloqueo serían conductas imprevisibles reprochables exclusivamente a la mala fe de los partidos, sino más bien una consecuencia casi ineluctable del propio sistema de designación¹⁶. Sostener esto implica exonerar parcialmente de culpa a los partidos políticos y responsabilizar del bloqueo a la ingenuidad del Constituyente y los Legisladores estatutarios, que debieron prever que el clima de concordia y la propensión al pacto no son posiciones basales en una democracia de partidos, sino circunstancias coyunturales que bien pueden desaparecer¹⁷. Igual que en la fábula atribuida a Esopo la rana debió contar con la naturaleza del escorpión y no aventurarse a cruzarle a la otra orilla del río, Constituyente y Legislador debieron ponderar las reglas del juego político antes de diseñar un sistema de mayorías cualificadas tan bien intencionado como propenso a la adulteración.

Una segunda causa genética que favorece el bloqueo es la generalización de la prórroga de los mandatos vencidos como solución a la falta de renovación tempestiva. Esta prolongación interina de los mandatos incentiva los retrasos y bloqueos en las renovaciones al menos de dos formas. Por una parte, la prórroga evita la producción de una crisis idónea para espolear el consenso de los grupos parlamentarios. En efecto, si el retraso en las renovaciones implicara la disolución del órgano o su parálisis, es plausible que ante tal posibilidad los

¹⁶ Resulta elocuente que ya la STC 108/1986, de 29 de julio, F.J. 13º, señalara que el riesgo de adulteración del sistema de elección por mayorías cualificadas, sin ser inevitable, resultaba previsible e incluso probable, ya que «la lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de ese género».

¹⁷ Aguiar de Luque (2009, p. 89) señala que posiblemente la regulación constitucional y legal del sistema de renovaciones acompañada de la previsión de la *prorogatio* estuvo «poco meditada en origen». En sentido similar, Santamaría Pastor (2008, p. 19) afirma que «no se deben cargar todas las culpas sobre la dinámica de los partidos: el efecto de bloqueo es imputable también al propio texto constitucional que, en aras del espíritu del consenso característico de la llamada transición, vino a exigir para los nombramientos unas mayorías que conducían casi irremisiblemente al mismo».

agentes políticos se vieran impelidos a pactar la renovación. Al evitar la producción de tal crisis, la *prorogatio* contribuye al enquistamiento de la situación de interinidad, ya que la alternativa a la falta de acuerdo pierde el dramatismo de la parálisis o la disolución (Santamaría Pastor, 2008, p. 20). Por otro parte, la prórroga de los mandatos constituye una velada invitación al bloqueo de aquellas fuerzas políticas que verán mermada su influencia sobre el órgano tras la renovación. Así, cuando un determinado grupo político ejerce una influencia dominante en un órgano cuyo mandato ha vencido y esta influencia va a menguar tras la renovación, la tentación de retrasar o posponer *ad calendas graecas* los nuevos nombramientos no resulta desdeñable.

La última causa de los retrasos y bloqueos inherente al sistema, muy unida a la anterior, es la ausencia de sanciones jurídicas asociadas a la falta de renovación tempestiva (Carmona Contreras, 2022). Cuando el incumplimiento de una obligación no lleva anudado efecto negativo alguno –como sucede aquí, ya que los órganos se prorrogan y ni los grupos parlamentarios ni los parlamentarios se enfrentan a medida restrictiva alguna– los incentivos para su puntual cumplimiento se diluyen. La falta de consecuencias negativas fomenta la irresponsabilidad.

Como es sabido, el desarrollo de ciertas enfermedades no obedece exclusivamente a una predisposición genética del paciente, sino que requiere asimismo la concurrencia de unas condiciones ambientales favorables. Pues bien, algo análogo sucede con la patología institucional que nos ocupa, de modo que su aparición no viene propiciada tan solo por las tres causas genéticas previamente expuestas, sino también por otras de índole coyuntural, asociadas al ambiente político. Entre estas causas destacamos tres.

La primera es la polarización política, fenómeno que cabe definir como un tensionamiento de la vida política que encona el debate público y aleja las posiciones de las diferentes fuerzas políticas, dificultando el debate sosegado, la transacción y la adopción de acuerdos. Pues bien, la progresiva polarización de la vida política en nuestro país tiene como una de sus derivadas la creciente complejidad para renovar los principales órganos de nuestro diseño orgánico-constitucional (Baamonde, 2024, p. 165)¹⁸.

¹⁸ Sobre la polarización política en España en los últimos años, véase: Oñate, 2024, pp. 102 y ss; y sobre la polarización parlamentaria: Nieto-Jiménez, J. C., 2022, pp. 187 y ss.

En segundo lugar, coadyuva al bloqueo de las instituciones constitucionales y estatutarias su progresiva politización, es decir, su creciente empleo al servicio de la lucha partidista (Lucas Murillo de la Cueva, 2010, pp. 136-137). En efecto, en los últimos lustros la contienda política ha desbordado las lindes del Parlamento y se ha extendido a otros ámbitos que —en principio— deberían mantenerse al margen de dicha contienda. Esto ha sucedido muy señaladamente en el ámbito judicial, convertido en un campo de Agramente donde los partidos se cruzan recursos, denuncias y querellas, y donde el dominio sobre los diversos tribunales —y, por ende, sobre el CGPJ— resulta crucial¹⁹. La contienda no se ha detenido ahí, y ha ido ampliando los frentes de batalla partidista a multitud de espacios extramuros del Parlamento que deberían ser neutrales pero que se pretenden utilizar como trincheras de las propias posiciones, ya sean tribunales de cuentas, agencias antifraude, consejos jurídicos consultivos o consejos de cultura.

También ha contribuido a la situación de bloqueo, en fin, la superación del bipartidismo, propiciada por la aparición de nuevas fuerzas políticas con un relativo peso parlamentario. Y ello porque, en la medida en que hay más grupos parlamentarios con voz en las renovaciones, las negociaciones y el reparto de cuotas resultan más difíciles de orquestar (Baamonde, 2024, p. 175 y García-Escudero, 2018, pp. 93-94).

3. *Efectos perniciosos del bloqueo*

Tanto el bloqueo de las renovaciones como, en menor medida, el reparto de cuotas y el «intercambio de cromos» tienen consecuencias negativas en términos de legitimidad y de buen funcionamiento de los órganos que se renuevan.

En primer lugar, el bloqueo de nuevos nombramientos y la consiguiente prórroga de los mandatos vencidos implican una deslegitimación de los órganos que deben ser renovados, así como de sus decisiones (cfr., entre muchos, López Guerra, 2020, 73). La lucha

¹⁹ Si en la STC 108/1986, de 29 de julio, el TC exigía «mantener fuera de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, muy señaladamente, el Poder Judicial» (F.J. 13º), preciso es concluir que dicha admonición cayó en saco roto.

partidista por la renovación sitúa al órgano en el centro de la controversia política, sustituyendo el aura de imparcialidad que idealmente debería rodearle por una sombra de instrumentalización partidista, con la deslegitimación que ello comporta.

Por otro lado, el bloqueo también erosiona el prestigio personal de los integrantes del órgano, tanto de los cesantes como de los entrantes, haciéndoles objeto de un «etiquetado partidista» (Baamonde, 2022, p. 21). Y ello porque resulta razonable concluir que, si los partidos muestran tanto interés en mantener a ciertas personas con mandatos vencidos o en colocar a otras en dichos puestos, hasta el punto de no estar dispuestos a ceder en sus pretensiones en pro de un acuerdo, será porque dichas personas salientes o entrantes no resultan profesionales independientes, sino meros peones al servicio de intereses partidistas en el juego por el poder. Junto a la sombra de falta de independencia, quienes ven prorrogado su mandato también deben arrostrar la acusación de *okupar* ilegítima y abusivamente su cargo, como si la culpa del retraso en la renovación fuera suya y no de los grupos parlamentarios llamados a designar a los nuevos titulares (Martín Guardado, 2023, p. 133).

En tercer lugar, el bloqueo desprestigia a las propias Cámaras legislativas y a los partidos políticos, evidenciando cómo a menudo cada fuerza política antepone sus propios intereses al correcto funcionamiento del sistema y, en definitiva, al bien común, ignorando la voluntad del Constituyente o del Legislador estatutario.

Como no podía ser de otro modo, esta cadena de deslegitimación que afecta a las principales instituciones de la arquitectura constitucional termina suponiendo un descrédito para el conjunto del sistema, generando desconfianza y desafección entre la ciudadanía (Carmona Contreras, 2022, p. 248). En este humus a nadie debería sorprender que en sectores cada vez más amplios de la población resulten atractivas posiciones políticas de tintes autoritarios²⁰. Allí donde la apuesta por la negociación, la cesión, el consenso y el reconocimiento mutuo no funciona y conduce al bloqueo; allí donde

²⁰ Cfr. Nicolás, J. (2025). El 17% de los españoles de entre 18 y 34 años prefiere un Gobierno autoritario *en algunas circunstancias*. *El País*, 8 de mayo de 2025; y también: Sanz, L. A. (2025). Uno de cada cinco jóvenes europeos apoyaría un gobierno autoritario *en determinadas circunstancias*. *El Mundo*, 4 de julio de 2025.

el objetivo de las fuerzas políticas –tan inconfesado como patente– es la ocupación indefinida de los resortes del poder; allí donde se llega a justificar el bloqueo institucional antes que permitir que las instituciones sean dirigidas por «los otros»; allí –aquí– resulta tentador buscar formas alternativas de gobernar lo común que prescindan del consenso.

Una quinta consecuencia negativa del bloqueo y la *prorogatio* es el perjuicio que pueden ocasionar al funcionamiento normal del órgano (Santamaría Pastor, 2008, pp. 21-22). El hecho de encontrarse en una situación interina –«de prestado», si se nos permite la expresión– puede desaconsejar a sus miembros resolver cuestiones de particular trascendencia, al entender que resulta preferible que sean abordadas por los futuros titulares y no por ellos, que a fin de cuentas ejercen un mandato prorrogado, excepcional. En idéntico sentido, la transitoriedad puede desincentivar que el órgano afronte proyectos importantes o de largo aliento. Los bloqueos también pueden tensionar el funcionamiento cotidiano del órgano, polarizando las posiciones entre sus miembros y dificultando los acuerdos (Martín Guardado, 2023, pp. 144-145). En otro orden de cosas, los titulares con mandatos prorrogados dejan de ser inamovibles, de modo que se ven privados de su principal garantía de imparcialidad (López Guerra, 2020, p. 82).

Santamaría Pastor (2008, p. 78) todavía identifica una última consecuencia perniciosa del bloqueo y la prórroga, que despliega sus efectos sobre la esfera particular de quienes ven extendido su mandato: la situación de incertidumbre profesional y personal en la que se ven inmersos. Respecto de esta consecuencia cabe hacer dos apuntes. El primero es que esas personas siempre tienen la posibilidad de presentar su renuncia y abandonar el cargo. Frente a este apunte, empero, cabe subrayar que la renuncia puede no ser admitida; o que puede ser interpretada por la opinión pública como una deserción egoísta y desleal, si ello implica perjudicar la operatividad de un órgano de importancia constitucional o estatutaria. En segundo lugar, también cabe imaginar que para algunos titulares interinos la perspectiva de prorrogar su mandato más allá de los límites legalmente previstos no resulte particularmente infausta, teniendo en cuenta las retribuciones en términos de prestigio, poder o salario que esos cargos llevan aparejados.

IV. REACCIÓN: ALTERNATIVAS PARA CORREGIR LAS DISFUNCIONES DESCRITAS

El recurrente fracaso de la designación de cargos públicos mediante mayorías parlamentarias cualificadas –fundamentalmente en términos de retrasos y bloqueos, pero también de cuotas e «intercambio de cromos»–, ha propiciado el planteamiento de muy diversos ajustes en el modelo de designación, orientados a prevenir o mitigar sus disfunciones.

En el presente epígrafe presentamos y discutimos someramente las principales alternativas sugeridas o ensayadas hasta la fecha, a las que añadimos una propuesta personal que podría tener alguna virtualidad para combatir la indeseable práctica del bloqueo.

1. Principales soluciones planteadas por la doctrina

La mejor y más evidente solución al bloqueo –que, lamentablemente, hoy en día tiene visos de *desiderátum*– pasa por que los grupos parlamentarios recuperen la altura de miras, el sentido de Estado (de comunidad autónoma) y la lealtad institucional, de modo que renuncien a la pretensión de colonizar las instituciones y las provean con candidatos independientes y de consenso²¹. Y ello porque, como apunta Pauner Chulvi (2010, p. 68), «las cuestiones problemáticas que plantea el Estado de partidos deben recibir contestación en el mismo terreno: el de la cultura política, que necesariamente pasa por presentar candidatos de prestigio suficiente para ser objeto de un apoyo generalizado». Retomando la metáfora médica, este remedio no apunta a las causas genéticas del bloqueo sino a las ambientales, invitando a recuperar el clima constructivo y de concordia que reinó en los primeros años de andadura constitucional y estatutaria. Mientras ese cambio de actitud adviene, no obstante, un sano realismo invita a explorar otras soluciones alternativas, que no dependan tan solo del contingente –y, a día de hoy, improbable– clima de lealtad institucional.

²¹ Así lo defiende, por ejemplo, Carmona Contreras (2022, p. 268), quien antes de plantear soluciones más realistas afirma: «vaya por delante que el único remedio realmente eficaz que permitiría superar las patologías existentes exigiría un radical cambio por parte de los actores responsables, asumiendo una actitud de lealtad institucional y claro compromiso con el cumplimiento de la Constitución». En esta misma línea y compartiendo idéntico escepticismo, Lucas Murillo de la Cueva, 2010, pp. 138-139; y García-Escudero, 2012, p. 22.

En la línea del realismo pragmático, posiblemente la solución más contundente sea la de renunciar al sistema de mayorías reforzadas y reemplazarlo por el nombramiento por mayorías no reforzadas o por un sistema de cuotas legalmente tasado. En el primer caso, se renuncia a la naturaleza contramayoritaria del órgano, cuya independencia habrá que buscar a través de otras fórmulas, como la cualificación técnica de los candidatos, el escalonamiento en las renovaciones, la fijación de mandatos desacoplados del ritmo de las legislaturas o la garantía de inamovilidad de sus miembros (Santaolalla, 2010, pp. 30 y ss. y Pauner Chulvi, 2010, pp. 62-63)²². De optarse por un sistema de cuotas legalmente tasado, se renunciaría al consenso y se repartirían las cuotas de manera automática, con lo que quedaría garantizado un cierto pluralismo en la composición²³.

Ni que decir tiene que estas soluciones, consideradas en abstracto, resultan menos atractivas que el sistema de mayorías cualificadas, que aspira a los grandes consensos y facilita la imparcialidad. Ahora bien, en determinadas circunstancias las soluciones subóptimas que funcionan son preferibles a las soluciones óptimas que no, por lo que no debe extrañar que desde algunas tribunas se abogue por abandonar el sistema de mayorías cualificadas que conduce a bloqueos y reemplazarlo por formas de provisión más expeditivas. Así parecen haberlo entendido los Legisladores estatal y autonómicos en fechas recientes, admitiendo en abundante normativa de nuevo cuño las designaciones por mayoría absoluta en segunda votación, cuando en la primera no se alcanzan las deseadas mayorías reforzadas. En efecto,

²² A nivel estatal, esta opción fue barajada a finales de 2020 para desbloquear la renovación del CGPJ, si bien la proposición de ley que la incluía no llegó a ser aprobada. Sí llegó a buen puerto una reforma normativa en este sentido referida al presidente de la Agencia Valenciana Antifraude, aprobada en 2024 (cfr. art. 26.5 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana), que permitió a los grupos parlamentarios en mayoría (PP y Vox) designar un nuevo director.

²³ El establecimiento de un sistema de cuotas por vía legal se encuentra con el obstáculo de la jurisprudencia sentada por la STC 108/1986, de 29 de julio, que en su F.J. 13º tilda ese sistema de reparto –al menos para el CGPJ– como contrario al «espíritu de la norma constitucional». Preciso es notar, empero, que este sistema no es insólito en nuestra arquitectura institucional, siendo utilizado en algunos casos para elegir a los vocales catedráticos de la Junta Electoral Central (cfr. art. 9.2 LOREG); o a los miembros de la Cámara de Cuentas de Andalucía (cfr. 24.1 de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía).

diversas normas recientes flexibilizan así el sistema de designación parlamentaria, en un ejercicio de posibilismo que ha contribuido a superar situaciones de bloqueo²⁴. Esta flexibilización del régimen de designación resulta relativamente sencilla cuando puede aprobarse por mayoría absoluta o simple mediante una reforma legal de carácter ordinario; por el contrario y como es obvio, cuando requiere una reforma estatutaria o constitucional resulta hartamente más compleja.

En tercer lugar, y con tintes menos drásticos, algunos autores han propuesto mejorar el sistema de designación a través de ciertos ajustes procedimentales que limiten el margen de maniobra de las fuerzas parlamentarias (López Guerra, 2020 y Carmona Contreras, 2022). Actualmente, la normativa que regula las renovaciones se caracteriza por ser excesivamente parca y carecer de plazos preclusivos, lo que incentiva una cierta parsimonia –cuando no pasividad– en los agentes parlamentarios llamados a renovar los cargos vencidos, propiciando los bloqueos. Pues bien, desde algunas tribunas doctrinales se apunta que esta desidia podría corregirse detallando normativamente los procedimientos de provisión y estableciendo plazos preclusivos para cada uno de sus trámites: apertura del procedimiento, presentación de candidatos, escrutinio y votación parlamentaria, proclamación²⁵. La activación «automática» de la maquinaria parlamentaria, impulsada por los órganos directivos de las Cámaras siguiendo procedimientos reglados, actuaría a guisa de estímulo para que las fuerzas parlamentarias llegasen a acuerdos dentro de los plazos legalmente previstos. En el mejor de los casos, estos acuerdos se producirán; en el peor, las fuerzas políticas al menos quedarán retratadas, escenificando de manera pública su incapacidad o su falta de voluntad de llegar a acuerdos, con el coste reputacional que ello puede acarrear para las fuerzas obstruccionistas –si bien, como se ha apuntado, identificar cuáles son esas fuerzas no siempre es sencillo. Estos ajustes tendrían

²⁴ Reformas en este sentido se han producido, por ejemplo, respecto del presidente y los consejeros de RTVE y de À Punt; o del director de la Agencia Valenciana Antifraude. En estos casos, las normas originarias que preveían únicamente la designación por mayoría cualificada han sido sustituidas por otras que admiten la mayoría absoluta en segunda votación.

²⁵ Estas reformas podrían incorporarse en los reglamentos de las Cámaras (arts. 204-206 Reglamento del Congreso de los Diputados; arts. 184-186 Reglamento del Senado; y, en el ámbito valenciano, arts. 176-182 Reglamento de Les Corts Valencianes).

también la ventaja de situar el debate por las renovaciones en el marco constitucional o estatutariamente previsto, que no es otro que el parlamentario, apartándolo de los foros donde a menudo se desarrolla hoy: conversaciones privadas entre comisionados de los principales partidos políticos (Marchena, 2025, pp. 342-344).

Una cuarta propuesta para combatir los bloqueos consiste en suprimir la prórroga de los mandatos, de manera que al término del tiempo legalmente previsto para desempeñar el cargo su titular tenga que abandonarlo de manera inexorable (Santamaría Pastor, 2008, pp. 24-26). Suprimidas las prórrogas, la falta de renovación tempestiva implicará la disolución del órgano o la progresiva –y eventualmente alarmante– disminución de su número de miembros, que será imputable a los grupos parlamentarios. Esta propuesta, como la anterior, cuenta con la presión mediática que la no renovación supondría para las fuerzas políticas, evidenciando ante la opinión pública que anteponen sus propios intereses de partido al correcto funcionamiento de los grandes órganos de nuestro sistema institucional. Al suprimir la prórroga y evitar que las instituciones de composición caducada prolonguen interinamente su funcionamiento, se fuerza una crisis institucional que idealmente actuaría como espada de Damocles sobre los grupos parlamentarios, empujándoles a llegar a acuerdos antes de que venciera el plazo preclusivo de renovación. En contra de esta propuesta se han esgrimido tres argumentos: (1) el bloqueo o disolución perjudicaría a la imagen de la institución a renovar; (2) en algunos casos podría causar problemas graves a todo el sistema constitucional o estatutario; y (3) no está claro que la presión mediática o moral sobre los partidos fuera a resultar eficaz²⁶.

Sin llegar al extremo de suprimir la prórroga, una solución similar es la de limitar las funciones que puede llevar a cabo el órgano prorrogado. Esta vía fue ensayada –con poco éxito, todo sea dicho– para desbloquear la renovación del CGPJ con la aprobación de la Ley Orgánica 4/2021, norma que redujo sustancialmente sus facultades durante los períodos de interinidad²⁷. Mediante este expediente se

²⁶ Para un análisis detallado de estas objeciones, véase: Aguiar de Luque, 2009, pp. 89 y ss.; López Guerra, 2020, pp. 84-85; y Lucas Murillo de la Cueva, 2010, pp. 136-138.

²⁷ Cfr. Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico

persiguen dos objetivos. De un lado, hacer patente la situación de interinidad y precariedad de la institución, una vez más con el fin de imponer presión mediática sobre los agentes parlamentarios que deben consensuar la renovación. De otro lado, se aspira a reducir el interés de las fuerzas políticas en mantener determinadas posiciones en dichos órganos caducados, cuyo poder efectivo al estar «en funciones» se ve sustancialmente mermado.

Con la intención de dificultar el sistema de cuotas, se ha sugerido la oportunidad de priorizar las renovaciones parciales de los órganos, reduciendo el número de vacantes a cubrir en cada renovación (Baamonde, 2024, pp. 176-177). De este modo, se aduce, al tener que proveer menos plazas se «desintegran» los lotes de puestos a cubrir y se incentivan los grandes consensos. Esta medida permitiría también la supresión de las prórrogas sin abocar a los órganos a la parálisis. Sin ánimo de descartar de plano esta solución, lo cierto es que cuando en diferentes órganos se han producido vacantes individuales por fallecimiento –y, por lo tanto, no ha habido lote alguno que repartir– los grupos parlamentarios tampoco han podido o querido alcanzar acuerdos²⁸.

Otra posible vía de salida del bloqueo es la de encomendar la designación o la presentación de candidatos a un sujeto diferente de los grupos parlamentarios. En esta línea, constatada la incapacidad de las fuerzas del arco parlamentario para alcanzar un consenso, las designaciones podrían encomendarse a la Mesa de la Cámara siguiendo el sistema de cuotas. Otra opción sería abrir la posibilidad de presentar candidatos a otras instituciones –v.g., el Tribunal Constitucional, los Colegios profesionales o las asociaciones de jueces–, o bien encomendarles a ellas directamente la designación. El problema

aplicable al CGPJ en funciones. Dicha norma tuvo el efecto contraproducente de bloquear la renovación de otros órganos, y fue corregida mediante la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio. Para un análisis detenido de estas reformas, véase: Fernández Riveira, 2022, pp. 387-390.

²⁸ Recordemos algunos ejemplos. La vacante dejada en el TC por el magistrado García Calvo, fallecido en 2008, no fue cubierta hasta cuatro años y dos meses después. En el ámbito valenciano tampoco han sido provistas las vacantes producidas por fallecimiento en la Sindicatura de Cuentas ni en el Consejo Valenciano de Cultura. Al momento de redactar estas páginas (julio de 2025), la plaza de la Sindicatura lleva vacante un año; y las dos plazas del Consejo casi tres años.

de estas vías de salida al bloqueo radica en que, al ofrecer una alternativa a la designación consensuada por las fuerzas parlamentarias, incentiva el bloqueo de aquellas fuerzas que calculen que el sistema de designación alternativo les resulta más beneficioso que el consenso parlamentario. Así, por ejemplo, un grupo minoritario numeroso podría obstruir la renovación parlamentaria para que ésta recayese en un colegio profesional, sobre el que quizá tiene una mayor influencia.

Finalmente, y podríamos decir que casi a la desesperada, algún autor ha sugerido superar los bloqueos recurriendo al azar, es decir, sorteando los cargos entre aquellos candidatos que reuniesen una serie de condiciones que les hicieran elegibles para el puesto (Lucas Muriillo de la Cueva, 2010, 139). Este sorteo podría diseñarse de diversas formas: podría ser un sorteo abierto entre quienes reunieran las condiciones de elegibilidad previstas en la norma; podría realizarse entre antiguos titulares del órgano; o entre aquellos candidatos presentados por los grupos parlamentarios, a lo mejor otorgando a los partidos con mayor representación la posibilidad de presentar más candidatos. Pues bien, dejando de lado la posibilidad –nada desdeñable, por cierto– de que el sorteo pudiera ser el mejor sistema de designación inicial, configurarlo como forma de resolver los bloqueos no parece la mejor solución, por idéntico motivo que no lo es encomendar la designación a un sujeto extraparlamentario: supone un aliciente para el bloqueo de aquellas fuerzas políticas a las que el sorteo sitúe en una mejor posición que la negociación parlamentaria²⁹. Para algunos grupos parlamentarios la incertidumbre del sorteo será preferible a la seguridad de una negociación que tienen perdida de antemano.

2. *Una propuesta adicional: la presión económica*

A las ocho propuestas previamente resumidas, planteadas en los últimos años por la doctrina más acreditada, nos gustaría añadir una propuesta adicional, consistente en imponer costes económicos directos a los grupos parlamentarios o a los parlamentarios por el retraso en las designaciones.

²⁹ Una apología del sorteo como sistema idóneo para proveer los titulares de ciertos órganos constitucionales puede consultarse en: Sosa Wagner, 2016, pp. 259-260; y en Martínez Otero, 2025, p. 75.

Esto podría hacerse de dos maneras. En primer lugar, reduciendo progresivamente las subvenciones de los grupos parlamentarios hasta que se llegara a un acuerdo de renovación³⁰. La reducción podría concretarse en un porcentaje de las subvenciones y escalarse un 5% mensual. En segundo lugar, la presión económica podría hacerse recaer directamente sobre los parlamentarios, suprimiendo las indemnizaciones y ayudas al transporte que reciben en concepto de dietas³¹. Cualquiera de las dos medidas debería operar *ope legis* vencido el plazo de renovación, sin necesidad de procedimiento ni deliberación alguna por parte de los órganos rectores de la Cámara.

De las dos medidas que proponemos, posiblemente la menos problemática desde un punto de vista jurídico sea la del recorte en las subvenciones de los grupos parlamentarios. Como es sabido, una subvención es una donación dineraria de carácter modal destinada a promover fines o actividades de interés público. Aun cuando no están sujetas a la normativa general de subvenciones, la doctrina entiende que las ayudas a los grupos parlamentarios revisten naturaleza subvencional (González-Juliana, 2014, pp. 81-88), por lo que están sujetas al cumplimiento de las tareas o fines públicos que los reglamentos parlamentarios encomiendan a los grupos (Martí Sánchez, 2012, p. 220 y Serrano Ruiz, 2007, p. 364). Pues bien, si los grupos parlamentarios no cumplen satisfactoriamente una de sus funciones institucionales—cual es la de designar en plazo a los titulares de determinados órganos constitucionales o estatutarios— no resulta irrazonable reducirles el importe de la subvención o exigir su reintegro³².

³⁰ Como botón de muestra, conforme a los últimos datos publicados (de 2024) en el Congreso de los Diputados estas subvenciones ascienden a un fijo de 30.346,72 euros mensuales por grupo y a un variable de 1.746,16 euros por diputado; en las Cortes valencianas, la subvención fija mensual es de 10.500 euros por grupo, a los que hay que añadir un variable de 2.580 euros por diputado.

³¹ En el Congreso de los Diputados, en 2024 las indemnizaciones mensuales ascienden a 2.078,92 euros para los diputados de circunscripciones distintas a Madrid y a 992,31 euros para los electos por Madrid; las ayudas al transporte no son fijas, pero cubren los gastos en concepto de transporte (avión, tren, coche, barco) y aparcamiento. En las Cortes valencianas, los gastos por dietas oscilan entre los 319,22 y los 957,65 euros mensuales, en función de la distancia que el diputado deba recorrer.

³² Máxime si, como tiene dicho el Tribunal Constitucional, la pérdida de beneficios económicos y de la infraestructura asociada al grupo parlamentario son limitaciones que no pueden considerarse lesivas de los derechos consagrados en el artículo 23 CE (cfr. STC 169/2009, de 9 de julio, F.J. 4°).

La propuesta de suprimir las indemnizaciones y dietas de los parlamentarios plantea mayores dificultades y debería ser objeto de una mayor articulación, ya que algunas de ellas resultan indispensables para que estos puedan realizar debidamente sus funciones³³. Teniendo en cuenta que la formulación de una propuesta detallada alargaría en exceso el presente estudio, nos contentamos con apuntar que sería oportuno distinguir entre gastos imprescindibles, y por tanto indemnizables, y gastos prescindibles, que serían los que dejarían de indemnizarse. De algún modo, se trataría de identificar una suerte de «servicios mínimos parlamentarios», que seguirían cubiertos por indemnizaciones y dietas –así, los viajes de un diputado entre Madrid y su circunscripción electoral–, mientras que el resto de actividades ordinarias de los parlamentarios dejarían de sufragarse –por ejemplo, viajes al extranjero, a otras circunscripciones o con motivo de actos institucionales, culturales, académicos, etc.

Lejos de resultar original, nuestra propuesta encuentra inspiración en prácticas bien conocidas, si bien fuera del ámbito parlamentario. Su inspiración próxima puede encontrarse en la figura de la multa coercitiva, moneda de curso común en el ámbito del Derecho administrativo, actualmente regulada en el artículo 103 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común. Dicho medio de ejecución forzosa, que ejerce presión económica sobre el obligado mediante la imposición de sucesivas multas, resulta idóneo para forzar el cumplimiento de obligaciones de hacer personalísimas³⁴. ¿Y no es la renovación parlamentaria de cargos públicos una suerte de obligación de hacer personalísima de los parlamentarios, en el sentido de que son ellos los únicos que la pueden cumplir?

Echando la vista más atrás, nuestra propuesta encuentra inspiración remota en la bula *Ubi Periculum*, norma eclesiástica aprobada

³³ A este respecto, el artículo 8.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados señala que los diputados «tendrán igualmente derecho a las ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos *que sean indispensables para el cumplimiento de su función*» (la cursiva es nuestra).

³⁴ La multa coercitiva consiste en la imposición de multas periódicas que aspiran a doblar la resistencia del obligado para que se decida a cumplir su obligación. Su imposición resulta idónea cuando la obligación no puede encomendarse de manera subsidiaria a un tercero a costa del obligado principal.

para regular los cónclaves católicos en el año 1272. A fin de evitar bloqueos y retrasos en la elección del nuevo romano pontífice, dicha bula estipulaba que la comida de los cardenales reunidos en cónclave se reduciría cada cuatro días hasta que nombraran a un nuevo sucesor de Pedro: a partir del cuarto día, se daría una sola comida; y, desde el octavo, los electores estarían a pan y agua³⁵. Pues bien, así como el papa Gregorio X consideró en la Edad Media que nada mejor que el encierro y el ayuno para lubricar las negociaciones cardenalicias, una modificación legal que privase a los parlamentarios de ciertos emolumentos asociados a sus viajes podría resultar útil para agilizar la renovación de los órganos que nos ocupan. De alguna manera, privarles de las dietas abocaría a sus señorías a una especie de «encierro» parlamentario y de «ayuno» en algunos gastos hasta que alcanzaran el acuerdo que la comunidad política espera de ellos. La privación de las dietas equivale a indicar a los parlamentarios que la renovación de los órganos constitucionales o estatutarios, esenciales para el correcto funcionamiento de todo el sistema político, es su quehacer prioritario, y que hasta que no lo acometan no tienen «derecho» a cobrar dietas por dedicarse a otras tareas.

En nuestra opinión, esta propuesta presenta indudables ventajas.

En primer lugar, se trata de una propuesta presumiblemente eficaz. Allí donde otros incentivos –como el llamamiento al sentido de Estado, la exposición mediática o la amenaza de desprestigio– resultan insuficientes, la presión económica puede constituir un acicate muy persuasivo para desbloquear las negociaciones. El coste económico de la falta de acuerdo tiene la virtud de distribuirse de forma equitativa entre todos grupos –y, en menor medida, entre todos los parlamentarios–, acomunándoles en el interés por alcanzar consensos. A la posible objeción de que las subvenciones permiten a los grupos un correcto funcionamiento, podría responderse señalando que su correcto funcionamiento pasa precisamente por cumplir sus

³⁵ La bula fue aprobada tras el cónclave más largo de la historia, celebrado en la ciudad de Viterbo entre los años 1268 y 1271. Cuentan las crónicas que, ante el injustificable retraso de los cardenales y agotados otros medios de presión, los vecinos de Viterbo llegaron a quitar el techo del palacio arzobispal donde se encontraban reunidos los cardenales (Saba, 1948, p. 660).

funciones esenciales de manera regular, y esencial es coadyuvar a la renovación de las instituciones más relevantes de la arquitectura constitucional y estatutaria. En esta misma línea, a la objeción de que el cobro de dietas forma parte de los derechos laborales de los parlamentarios, podría contraargumentarse indicando que los derechos se mantienen en la medida en que uno cumple en tiempo y forma sus obligaciones³⁶.

En segundo lugar, y a diferencia de otras soluciones expuestas más arriba, la presión económica presenta la ventaja de mantener en manos del Parlamento la renovación de los órganos, sin trasladar esa responsabilidad a otros sujetos. Por ello, es una solución que no incentiva el bloqueo por quienes pueden ver en este cambio de elector una oportunidad de incrementar su influencia en las designaciones.

Asimismo, tanto el recorte en las subvenciones como la supresión o reducción de dietas preservan el sistema de designación por mayoría cualificada y, por ende, la naturaleza contramayoritaria de los órganos a renovar, lo que resulta acorde con el sentir del Constituyente y del Legislador estatutario. La presión económica no altera el equilibrio de fuerzas políticas ni las posiciones en la negociación, por lo que no genera en ninguno de los agentes implicados incentivos para el obstruccionismo. Simplemente eleva para todos ellos el coste asociado a la falta de consenso.

En cuarto lugar, la solución que proponemos permite mantener la vigencia de las prórrogas, evitando las disfunciones que podrían derivarse de su supresión o del progresivo descenso del número de titulares de los órganos. Y ello porque el coste de mantener los órganos prorrogados sería demasiado elevado para los grupos parlamentarios, con lo que previsiblemente las prórrogas no llegarían a producirse o su duración se reduciría ostensiblemente. La presumible brevedad de

³⁶ No se nos esconde que entre las obligaciones individuales de los parlamentarios no se encuentra la de alcanzar acuerdos concretos, por lo que imponerles una sanción por el bloqueo en la renovación de los órganos constitucionales o estatutarios es problemático. Como señalamos más arriba, renunciamos a ahondar en esta dificultad y en sus posibles soluciones, limitándonos a reiterar que la supresión de dietas e indemnizaciones iría de la mano de una reducción de actividades de los parlamentarios al mínimo imprescindible, de manera que la renovación de los citados órganos se convirtiera en una prioridad absoluta de la Cámara y sus miembros.

las prórrogas, además, haría innecesario limitar las funciones de los órganos interinos³⁷.

La última ventaja de estas medidas de presión económica es que pueden aprobarse por mayoría absoluta, sin necesidad de concitar el asentimiento de tres quintos o dos tercios de la Cámara. Esta posibilidad resulta positiva desde dos perspectivas: una democrática, cuando la norma que exige la mayoría cualificada puede ser modificada por mayoría absoluta; y otra de pura factibilidad, cuando no. Veámoslo.

Desde una perspectiva democrática, mientras imponer la voluntad de la mayoría para modificar el sistema de elección y permitir a la mayoría elegir a sus candidatos tiene tintes poco democráticos; hacerlo para incrementar la presión sobre todos los grupos parlamentarios y fomentar los consensos, sin desvirtuar el derecho de los grupos minoritarios a participar de las designaciones, es una actitud democráticamente impecable. En efecto, de aprobarse el recorte de las subvenciones o las dietas nadie podría acusar a la mayoría parlamentaria de cambiar las reglas del juego en su propio interés. Por lo que a la factibilidad respecta, cuando el sistema de designación por mayoría cualificada solo puede ser modificado por idéntica mayoría, fórmulas para prevenir o superar bloqueos al alcance de la mayoría absoluta, como la aquí planteada, resultan dignas de consideración³⁸.

No se nos esconde que nuestra propuesta reviste una naturaleza excepcional, por lo que su utilización debería ser restrictiva. En concreto, pensamos que la presión económica sobre los parlamentarios solo debería ejercerse para evitar los bloqueos más graves e indeseables, que serían los producidos en órganos de naturaleza constitucional –v.g., TC o CGPJ– o estatutaria –v.g. Sindicatura de Cuentas o Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana–. El retraso o bloqueo

³⁷ Ello no obsta para que la solución propuesta sea también perfectamente compatible con la supresión de las prórrogas o la limitación del campo de actuación del órgano «en funciones», medidas que no resultarían tan drásticas habida cuenta la previsible brevedad de los períodos de *interregno*.

³⁸ La fijación de mayorías cualificadas para nombrar a los miembros del CGPJ y del TC se realiza en la Constitución (arts. 122.3 y 159.1), por lo que no puede ser modificada por mayoría simple. En la Comunidad Valenciana, cualquier modificación de las leyes que regulan las instituciones de la Generalitat deberán ser aprobadas por tres quintas partes de Les Corts (art. 44.4 EACV). Sobre este requisito de quórum reforzado, véase: Escuin Palop (2013, p. 835).

en la provisión parlamentaria de otros cargos, como pueden ser los consejeros de una televisión pública o los vocales de un organismo de creación legal, no serían merecedores de una sanción tal. Y ello en aplicación del principio de proporcionalidad, que exige utilizar los medios de ejecución forzosa del menor calibre necesario para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales (Gamero Casado y Fernández Ramos, 2024, p. 650). Precisamente a la luz de ese principio, con ser una solución contundente, no nos parece que la presión económica sobre grupos parlamentarios y representantes sea desproporcionada, habida cuenta la trascendencia constitucional y estatutaria de las instituciones y órganos cuyos titulares deben designar³⁹. Si admitimos multas coercitivas para forzar el cumplimiento de obligaciones con un impacto muy reducido en los intereses públicos –como desbrozar un monte en una zona poco proclive a los incendios o derruir una pista de pádel ilegal–, ¿será desproporcionado hacerlo para que instituciones esenciales de nuestro Estado de derecho funcionen de manera regular? Si exigimos que el beneficiario de una subvención cualquiera la reintegre parcialmente si no cumple todos los objetivos planteados, ¿será irracional hacerlo cuando los objetivos incumplidos revisten la trascendencia de las renovaciones que aquí nos ocupan?

Concluimos la exposición de nuestra propuesta saliendo al paso de una posible objeción, que cabría formular así: los grupos parlamentarios nunca aprobarán medidas de presión económica como las aquí planteadas, porque son precisamente ellos quienes las sufrirían. Pues bien, aun admitiendo la seriedad de la objeción, consideramos que la aprobación de la alternativa que proponemos no resulta inconcebible, al menos en dos escenarios.

Imaginemos, en primer lugar, una situación de bloqueo muy enquistada, como la existente al momento de redactar estas páginas en Castilla y León o la Comunidad Valenciana, donde la mayoría de los órganos de designación parlamentaria funcionan de manera interina desde hace años. Imaginemos ahora que en las siguientes elecciones las urnas arrojasen una distribución de fuerzas parlamentarias similar a la actual, y que las renovaciones volvieran a posponerse. ¿No sería razonable que,

³⁹ Máxime teniendo en cuenta que el incumplimiento del deber constitucional de renovación tempestiva no es un hecho aislado y circunstancial, sino una práctica sistemática, reincidente (Fernández Riveira, 2022, p. 387).

llegados a este punto, las fuerzas mayoritarias quisieran desbloquear las renovaciones con todos los medios a su alcance, incluyendo los más expeditivos o arriesgados? Pensamos que sí. Además, puesta sobre la mesa la opción de las penalidades económicas, para el resto de fuerzas parlamentarias sería incómodo oponerse a su aprobación, ya que se trata de un mecanismo de presión indudablemente equitativo. Si, como suele suceder, todas las fuerzas políticas culpan de la falta de acuerdo a las demás, ninguna debería oponerse a medidas drásticas de desbloqueo, que tendrían como efecto doblar la contumacia de las fuerzas obstructionistas, entre las que nadie reconoce estar. Adicionalmente, es de imaginar que la amenaza de presión económica también fuera celebrada por la opinión pública, cansada de unas fuerzas políticas encastilladas en sus diferencias e incapaces de hacer funcionar las instituciones de forma pacífica y regular.

El segundo escenario en que la adopción de las medidas que proponemos es plausible es el diametralmente opuesto: aquél en el que las Cámaras realizan las designaciones de forma pacífica, sin especiales tirantezas. Ese clima de entendimiento podría llevar a los grupos parlamentarios a adelantarse a eventuales bloqueos aprobando fórmulas que los desincentiven, como las aquí propuestas. En este contexto, además, la identidad entre quien adopta y quien sufre la medida de presión económica queda hasta cierto punto desdibujada, toda vez que quienes la aprueban en un contexto de consenso no serán necesariamente quienes ocupen los escaños y tengan que sufrirlas en futuras legislaturas de mayor discordia, que son las que propician el bloqueo de las renovaciones.

Por todo ello, y aun admitiendo su improbabilidad, pensamos que la aprobación de las medidas de presión económica que sugerimos no resulta imposible. Una vez aprobadas, además, presumiblemente se mantendrían en el tiempo, ya que en cada vuelco electoral la nueva mayoría tendrá interés en renovar puntualmente los órganos constitucionales o estatutarios, por lo que no será proclive a derogar medidas que facilitan esa puntualidad.

CONCLUSIÓN

Arrancamos las presentes páginas hablando de la crisis de los 40 años que parece atravesar nuestro sistema de convivencia. Una de sus manifestaciones es la dificultad para proceder a la renovación

parlamentaria de las más altas instituciones del Estado y las comunidades autónomas, debido a la creciente incapacidad de las fuerzas políticas para llegar a amplios consensos parlamentarios.

En las páginas precedentes hemos abordado el fenómeno del bloqueo en estas renovaciones. Tras explicar el funcionamiento ideal del sistema de designación parlamentaria mediante mayorías cualificadas y su progresiva degeneración, hemos compendiado las principales soluciones ofrecidas para mejorar el sistema. A las propuestas más tradicionales hemos añadido una solución alternativa, consistente en la imposición de penalidades económicas a los sujetos responsables de los retrasos y bloqueos: a los grupos parlamentarios, mediante una progresiva reducción de las subvenciones que reciben; o a los parlamentarios individualmente considerados, retirándoles las indemnizaciones por dietas.

La propuesta que hemos planteado presenta algunas ventajas: no es ingenua; es previsiblemente eficaz; no desvía la responsabilidad de realizar los nombramientos ni cambia el equilibrio de fuerzas entre quienes deben alcanzar un acuerdo; permite mantener el sistema de prórrogas; su puesta en marcha está al alcance de la mayoría sin renunciar a la naturaleza consensuada de los nombramientos; con ser audaz, resulta perfectamente proporcionada; y en fin, aun siendo improbable, su adopción no resulta inverosímil. Por todo ello, invitamos a las comunidades política, jurídica y académica a tomarla en consideración.

Cerramos estas páginas con esperanza. Aunque la situación de crisis institucional que atravesamos resulta grave, y puede ser la entrada en una fase de decadencia, también puede convertirse en una crisis de crecimiento, de maduración. De nosotros depende afrontar esta crisis de los 40 años con valentía, creatividad y altura de miras, conservando lo valioso de nuestro sistema institucional y de convivencia y ajustando sin complejos ni dilaciones lo disfuncional.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L. (2009). Una nueva reflexión sobre la *prorogatio* de los órganos constitucionales: una discrepancia y algunas puntualizaciones a J. A. Santamaría. *Revista española de derecho constitucional*, 85, pp. 83-98.

- BAAMONDE GÓMEZ, L. (2022). La nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloqueo, el veto y la *cesta institucional*. *Revista de Derecho Político*, 113, pp. 71-93.
- (2024). Parlamento fragmentado y designación de cargos públicos. *El parlamento fragmentado y la forma de Gobierno* (pp. 149-183). Congreso de los Diputados.
- CARMONA CONTRERAS, A. (2022). Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: teoría y práctica. *Revista de las Cortes Generales*, 113, pp. 245-273.
- CUENCA MIRANDA, A. (2022). La intervención parlamentaria en la designación de cargos públicos. *Revista de las Cortes Generales*, 113, pp. 275-303.
- ESCUIN PALOP, C. (2013). Artículo 44.5. En V. Garrido Mayol (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* (pp. 835-836). Tirant lo Blanch.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. M. (2022). El órgano de los jueces atrapado en el tiempo. El CGPJ hiper reformado, hiper prorrogado y, ahora en funciones, perdiendo y recuperando competencias. *Teoría y Realidad Constitucional*, 50, pp. 351-397.
- GAMERO CASADO, E. y Fernández Ramos, S. (2024). *Manual Básico de Derecho administrativo*. Tecnos.
- GARCÍA COSTA, F. M. (2009). Modelos comparados de intervención parlamentaria en el nombramiento de autoridades. *Criterio Jurídico*, 9(2), pp. 63-80.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2012). La problemática de la integración de órganos por el Parlamento. *Asamblea*, 27, pp. 11-23.
- (2018). Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución. *Revista de Derecho Político*, 101, pp. 67-98.
- GARCÍA ROCA, F. J. (2007). La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España. En P. Pérez Tremps (coord.), *La Reforma del Tribunal Constitucional* (pp. 17-120). Tirant lo Blanch.
- GONZÁLEZ-JULIANA MUÑOZ, Á. (2014). Las subvenciones a los grupos políticos en las asambleas legislativas españolas. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 11, pp. 77-113.
- LÓPEZ GUERRA, L. (2020). *Vexata Quaestio*: sobre las dilaciones parlamentarias en la designación de los titulares de los órganos constitucionales. *Revista de las Cortes Generales*, 108, pp. 71-104.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (2010). Las mayorías reforzadas y la formación de los órganos constitucionales (Comentarios sobre la actualidad). *Parlamento y Constitución. Anuario*, 13, pp. 123-142.
- MARCHENA, M. (2025). *La justicia amenazada*. Espasa.

- MARTÍ SÁNCHEZ, S. (2012). Artículo 28. En M. R. Ripollés Serrano (coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 219-220). Congreso de los Diputados.
- MARTÍN GUARDADO, S. (2023) Polarización Política y crisis en la renovación del Consejo General del Poder Judicial. *Revista de Derecho Político*, 117, 131-152.
- MARTÍNEZ OTERO, J. M. (2025). El sorteo como forma de adopción de decisiones públicas: caracterización general y una discreta apología. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 12, pp. 43-84.
- NIETO-JIMÉNEZ, J. C. (2022). Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019). *Revista de Estudios Políticos*, 196, pp. 159-192.
- OÑATE, P. (2024). La polarización política en España. En Ó. J. Jiménez (coord.), *Polarización, crispación y desigualdad: tendencias sociales que dividen la sociedad* (pp. 99-109). Dykinson.
- PAUNER CHULVI, C. Nuevas y viejas cuestiones en torno a la designación parlamentaria de cargos públicos. En *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos* (pp. 55-114). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y PÉREZ DE LOS COBOS, F. (2018). Artículo 160. En M. RODRÍGUEZ-PIÑERO y M. E. CASAS BAAMONDE (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española* (pp. 1746-1755). Boletín Oficial del Estado.
- SABA, A. (1948). *La Historia de los Papas*. Tomo I. Editorial Labor.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2008). La *prorogatio* de los órganos constitucionales: apuntes mínimos sobre un tema que no lo es. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84, pp. 11-26.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2010). Problemas de las designaciones parlamentarias en nuestro derecho. En *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos* (pp. 13-54). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SERRANO RUIZ, E. (2007). Régimen jurídico de la financiación de los Grupos Parlamentarios. Las subvenciones, la cesión de locales y de medios materiales. *Asamblea*, núm. 1 extra, pp. 355-380.
- SOSA WAGNER, F. (2016). *La independencia del juez, ¿una fábula?* La esfera de los libros.

DERECHO PARLAMENTARIO Y USO DE LAS LENGUAS COOFICIALES EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: NECESIDAD, ALCANCE E IMPACTO PRESUPUESTARIO

PARLIAMENTARY LAW AND THE USE OF CO-OFFICIAL LANGUAGES IN THE CONGRESS: NECESSITY, SCOPE AND BUDGETARY IMPACT

Manuel ÁLVAREZ TORRES

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional

Universidad Rey Juan Carlos

<https://orcid.org/0000-0002-3171-1695>

Fecha de recepción del artículo: noviembre 2025

Fecha de aceptación y versión final: diciembre 2025

RESUMEN

El 25 de septiembre de 2023 se produjo la publicación de la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en el Boletín Oficial del Estado (BOE), aprobada por el Pleno del Congreso el 21 de septiembre. Este artículo analiza dicha reforma que permite y generaliza el uso de las lenguas cooficiales en el Pleno del Congreso, así como en las diversas comisiones y publicaciones de la Cámara. La realización e importancia de esta investigación trata de analizar el alcance real de este nuevo derecho de uso, sus garantías de publicidad en castellano como lengua común y el equilibrio entre la representación lingüística e igualdad de comprensión de cada una de las lenguas cooficiales. Además, se examinará el coste organizativo y económico que se deriva de la interpretación y las diversas traducciones obligatorias. En último lugar, este artículo contrastará el modelo español con otros parlamentos, como son el de Suiza y el de Bélgica para comprobar si la solución adoptada es necesaria, proporcional y sostenible.

Palabras clave: derecho parlamentario; lenguas cooficiales, Congreso de los Diputados; Senado; Constitución.

ABSTRACT

On 25 September 2023 the reform of the Rules of Procedure of the Spanish Congress, approved by the Plenary of the Congress on 21 September, was published in the Boletín Oficial del Estado (BOE). This article examines that reform, which permits and generalizes the use of co-official languages in the Plenary Sitzings of the Congress, as well as in the various committees and publications of the Chamber. The purpose and importance of this research is to analyse the real scope of this new right of use, its guarantees of publication in Spanish as the common language, and the balance between linguistic representation and equality of understanding for each of the co-official languages. In addition, it will examine the organisational and economic cost arising from interpreting and the various mandatory translations. Lastly, this article will compare the Spanish model with other parliaments, such as those of Switzerland and Belgium, in order to determine whether the solution adopted is necessary, proportionate and sustainable.

Keywords: parliamentary law; co-official languages; Congress; Senate; Constitution.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: OBJETO, PREGUNTA Y NECESIDAD DE LA INVESTIGACIÓN. II. MULTILINGÜISMO EN LAS CORTES GENERALES ESPAÑOLAS. 1. Marco constitucional: el artículo 3 de la Constitución española y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre lengua común. 2. La práctica parlamentaria previa a 2023: usos tolerados, traducción ad hoc y ausencia de regla. 3. El precedente del Senado y las reformas de su Reglamento en 2005 y 2010. III. LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DEL AÑO 2023. NATURALEZA, RANGO DE LA REFORMA Y CONTENIDO MATERIAL. IV. NECESIDAD NORMATIVA: ADECUACIÓN DEL REGLAMENTO, PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO Y EFECTOS. V. DERECHO COMPARADO: LOS MODELOS PARLAMENTARIOS DE SUIZA Y BÉLGICA. 1. Bélgica y Suiza: modelos comparados de plurilingüismo parlamentario. 2. Convergencias y divergencias con el modelo español. Contraste España, Suiza y Bélgica. VI. REFLEXIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: OBJETO, PREGUNTA Y NECESIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados aprobada el 21 de septiembre de 2023 por el Pleno del Congreso¹ introduce, por primera vez, un régimen general para el uso de las lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas tanto en el Pleno, como en las diferentes comisiones y en la Diputación Permanente. No se trata pues de una mera adaptación de la cortesía parlamentaria, sino de una decisión normativa que crea un derecho de uso, imponiendo deberes de organización lingüística a la Cámara como intérpretes, traducción y adaptación de sistemas. Así mismo, blinda la publicidad en castellano al ordenar que las intervenciones se reproduzcan en la lengua en que fueron pronunciadas y también en castellano, y que las iniciativas se publiquen en el Boletín Oficial de las Cortes Generales además de en castellano en la lengua correspondiente.

La presente investigación y realización de este artículo se fundamenta en cuatro argumentos. El primero obedece a que el Reglamento anterior de 1982 resultaba incompleto en su redacción original, al no reconocer un derecho de uso de forma general y hacerlo depender de que lo permitiera la presidencia, el momento o el contexto, no una norma estable. Recordemos que el Reglamento del Congreso no contenía ninguna referencia expresa sobre el uso del castellano o del resto de lenguas cooficiales. Junto a esto, se puede añadir cierta imprecisión en su regulación, dado que no existía un sistema uniforme de medios, publicación y efectos, manteniendo un modelo de funcionamiento en el que predominaba el uso de la lengua común, no reflejando lo establecido en el artículo 3 de la Constitución española, que obliga a los poderes públicos no solo a respetar las distintas lenguas de España, sino también a protegerlas e impulsarlas. Por su parte, el Senado comenzó la implantación de uso de las lenguas cooficiales a principios de este siglo en dos pasos, empezando en el año 2005 con una primera reforma del Reglamento del Senado², donde se permitía

¹ Congreso de los Diputados, 25 de septiembre de 2023. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados. Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 229, de 25 de septiembre de 2023, páginas 129372 a 129374 (3 págs.).

² Senado, 5 de julio de 2005. Reforma del Reglamento del Senado sobre la ampliación del uso de las lenguas cooficiales en el Senado Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 159, de 5 de julio de 2005, páginas 23774 a 23774 (1 pág.).

el uso de estas lenguas en la Comisión General de las Comunidades Autónomas y se abrió la puerta a la posibilidad de presentar por escrito al Registro del Senado documentos parlamentarios tales como iniciativas, enmiendas, preguntas y demás escritos en un futuro. En el año 2010 se materializó y consolidó esta implementación, llevándose a cabo la segunda reforma del Reglamento de la Cámara Alta³, que verdaderamente generalizaba su uso y permitía intervenir tanto en el Pleno, o al menos en los debates de mociones, como presentar escritos en cualquier lengua cooficial junto al castellano.

El segundo argumento al que nos referíamos en las líneas precedentes se fundamenta en que la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de 21 de septiembre de 2023 debe ser interpretada de acuerdo con lo establecido por la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la lengua común, ya que, desde la STC 82/1986, de 26 de junio⁴ y en diversas resoluciones posteriores sobre los Estatutos de autonomía, el Tribunal fijaba el marco del pluralismo lingüístico, disponiendo que el castellano es la única lengua con deber constitucional de conocimiento por todos los ciudadanos y la única que garantiza por sí misma la comprensibilidad universal de las actuaciones públicas, como establece el artículo 3.1 CE y la cooficialidad de las demás. De esta manera, cualquier ampliación del uso de otras lenguas en sede parlamentaria se debe ajustar en ese marco y mostrar que la función integradora del castellano no resulta menoscabada.

El tercero se fundamenta en que la reforma adopta una técnica normativa específica basada en la autorregulación parlamentaria, que tiene ventajas como la rapidez, la flexibilidad o la adaptación al funcionamiento interno, pero que también encuentra límites, ya que se aplica *ad intra* y no es una ley estatal. Así pues, es pertinente preguntarse si, para lograr los fines que se persiguen, como en este caso es la representación lingüística, la igualdad en el uso de las lenguas cooficiales de los diputados que provengan de territorios con lengua

³ Senado, 27 de julio de 2010. Reforma del Reglamento del Senado sobre el uso de las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas en la actividad de la Cámara. Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 181, de 27 de julio de 2010, páginas 65531 a 65533 (3 págs.).

⁴ Tribunal Constitucional (26 de junio de 1986). STC 82/1986 (recurso de inconstitucionalidad 169/1983, sobre la ley 10/1982, de normalización del uso del euskera). Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 159, de 4 de julio de 1986, pp. 20-28. ECI:ES:TC: 1986:82.

cooficial y la accesibilidad ciudadana a los debates parlamentarios, bastaba con una reforma reglamentaria, o, por el contrario, hubiera sido oportuno elaborar una norma con rango de ley, que integrase, de un modo más homogéneo, la pluralidad lingüística del Estado en la actividad parlamentaria. En otras palabras, el supuesto a discutir es si el Reglamento es el instrumento más adecuado, dado que con el reglamento parlamentario se estaría regulando un mero modo de funcionamiento interno de la Cámara y no un derecho lingüístico de la ciudadanía con carácter general.

Como cuarto y último argumento, debemos señalar que, la experiencia comparada indica que los parlamentos que han logrado compatibilizar la diversidad lingüística con la seguridad jurídica, han seguido caminos similares al español, como es el caso de varios países de nuestro entorno. Este es, *v. gr.*, el caso de Suiza que articula el uso libre de las lenguas oficiales sobre la base de una infraestructura de interpretación permanente que garantiza la comprensión en la menos las principales lenguas. También Bélgica que combina la libertad de uso con una organización interna por grupos lingüísticos y con una publicidad oficial. Al realizar un análisis comparado de estos dos modelos, nos va a permitir poner en contexto el resultado de la reforma reglamentaria española de 2023 y, de esta manera, comprobar qué hemos copiado, como por ejemplo los intérpretes o la cooficialidad efectiva en el hemiciclo, qué hemos adaptado y qué no tenemos todavía, como un encaje constitucional tan explícito como el belga o una ley de lenguas de alcance como la suiza.

Tomando en cuenta todo lo expuesto anteriormente, el punto de partida será el comentario de la necesidad o no de tal reforma del Reglamento del Congreso. Antes del año 2023, el Reglamento del Congreso no contenía ninguna referencia expresa sobre el uso del castellano o del resto de lenguas cooficiales, lo que obligaba a llenar las lagunas existentes por la Presidencia en virtud del artículo 32 Reglamento del Congreso de los Diputados y dentro de los límites marcados por la STC 119/1990⁵ (Ramírez Nárdiz, 2023, pp. 136-140).

⁵ Tribunal Constitucional (21 de junio de 1990). STC 119/1990. Recurso de amparo 507/1990. Contra decisión del presidente del Congreso de los Diputados de 4 de diciembre de 1989 por la que se deniega a los recurrentes la condición plena de Diputados. Vulneración de los derechos reconocidos en los artículos 14 y 23.2 CE, en relación con la fórmula

El texto basa su anclaje constitucional apoyándose en el artículo 3 CE, que establece el deber de conocimiento y derecho de uso del castellano en su párrafo primero, la cooficialidad territorial de otras lenguas en el segundo y la protección del pluralismo lingüístico en el tercero. El castellano preserva la función integradora como lengua común en todo el territorio, pero el modelo es parcialmente abierto debido a que los Estatutos de autonomía concretan la oficialidad (López Basaguren, 2007, pp. 83-112).

Asimismo, desde la técnica del derecho parlamentario, el artículo tratará como la autorregulación vía reglamento aparece como un instrumento adecuado para ordenar el funcionamiento interno, los procedimientos y las publicaciones. Por ello, resulta conveniente establecer reglas claras y evitar que los acuerdos circunstanciales se conviertan en fuente principal de la normativa parlamentaria (Aranda Álvarez, 2017, pp. 17-65).

Por otra parte, este análisis no puede prescindir de la dimensión económica y organizativa que supone la reforma llevada a cabo en el año 2023, ya que la extensión del uso de lenguas cooficiales exige servicios de interpretación y de traducción que impactan en los tiempos, en los flujos de trabajo o *workflows*, y no podemos olvidar las partidas presupuestarias del Congreso, dedicadas a interpretación, traducción y transcripción, dotación de equipos, mantenimiento, personal y contingencias, como las partidas de publicación bilingüe.

En consecuencia, la cuestión que pretendemos despejar en estas páginas es si la reforma reglamentaria del 21 de septiembre de 2023 es la forma más adecuada para hacer efectivo el pluralismo lingüístico en el Congreso sin debilitar la función del castellano como lengua común de publicidad parlamentaria, así como también si es económicamente viable y necesaria considerando su coste total y unitario frente a la alternativa menos costosa del uso de una lengua común. Para poder dar respuesta a estas cuestiones en el presente *paper* pretendemos reconstruir la genealogía de la diversidad lingüística parlamentaria en España, prestando atención al precedente del Senado. En segundo lugar, describir y ordenar el contenido material

de acatamiento de la Constitución utilizada por los Diputados de Herri Batasuna. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 160, de 5 de julio de 1990, páginas 55 a 65 (11 págs.). ECI:ES:TC: 1990:119.

de la reforma, valorar su idoneidad y proporcionalidad a la luz del artículo 3 CE y de la jurisprudencia constitucional y, en cuarto lugar, contrastar el modelo actual con los parlamentos de países de nuestro entorno como los de Suiza y Bélgica.

II. MULTILINGÜISMO EN LAS CORTES GENERALES ESPAÑOLAS

La reforma del Reglamento del Congreso de los diputados en el año 2023 ha supuesto un cambio en el modo de actuar dentro de la Cámara Baja en varios ámbitos de la actividad parlamentaria, pues reconoce a los diputados la posibilidad de intervenir y presentar escritos en las distintas lenguas cooficiales, la obligación de promover la traducción simultánea en los debates y la reproducción de las intervenciones y de los documentos tanto en la lengua empleada como en castellano, en los diarios de sesiones y en los boletines de la Cámara. Estamos, pues, ante una reforma que, si bien altera el modo cotidiano de trabajar, no altera la esencia del modo de decidir, es decir, no modifica las funciones constitucionales del Congreso ni los elementos esenciales del procedimiento parlamentario que siguen rigiéndose por las mismas normas. Lo que sí cambia es el vehículo lingüístico, no la organización decisoria.

Para poder comprender el alcance que ha supuesto dicha reforma es necesario hacer alusión a la evolución de la práctica parlamentaria y las decisiones de organización interna del Congreso. Este epígrafe pretende describir cómo se pasa de un modelo monolingüe a un modelo que reconoce el uso de las lenguas cooficiales, sin que ello pueda restar el papel que tiene el castellano como lengua común de publicidad.

1. Marco constitucional: el artículo 3 de la Constitución española y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre lengua común.

La redacción del artículo 3 de la Constitución española establece un triple eje, disponiendo el castellano como lengua oficial del Estado y único idioma respecto del cual existe deber constitucional de conocimiento. Además, dispone la cooficialidad territorial de las demás lenguas conforme a sus Estatutos y, por último, establece la protección del pluralismo lingüístico como patrimonio cultural.

Parte de la doctrina, al tratar el sentido del artículo 3 CE, establece que este artículo se entiende como un parámetro de organización, es decir, fija una jerarquía funcional como, por ejemplo, el castellano como lengua del Estado, las lenguas cooficiales de base estatutaria y otras lenguas, que orienta competencias y garantías (Tasa Fuster, 2017, pp. 51-79). Sobre este fundamento, cabe una tutela diferenciada de lenguas estatutarias no oficiales, a saber, un *tertium genus* que puedan recibir garantías específicas como acceso, atención e información sin alcanzar los efectos plenos de la oficialidad y sin confundir reconocimiento cultural con oficialidad, preservando la centralidad del castellano (Pérez Fernández, 2010, pp. 157-191). Y, como regla de servicio público, las instituciones deben garantizar que toda la ciudadanía pueda acceder y entender la información oficial en castellano, pero esa obligación de comprensión general no impide que existan políticas de promoción de las lenguas cooficiales mediante versiones paralela, atención multilingüe, el uso de debates con interpretación en lengua cooficial, sino que convive con esas estrategias de promoción. El resultado es una doble vía, un acceso asegurado en castellano y una visibilización efectiva de las lenguas cooficiales (Uribe Otalora, 2018, pp. 155-199).

Por su parte, la doctrina del Tribunal Constitucional ha señalado que se trata de un modelo solo parcialmente predeterminado por la Constitución, ya que el desarrollo corresponde a los Estatutos y a la legislación autonómica, todo ello, como se ha señalado anteriormente, sin menoscabar la función integradora del castellano como lengua común de entendimiento en el conjunto del Estado (López Basaguren, 2007, pp. 85-86). De esta manera, la STC 82/1986, en su fundamento jurídico 3 reconoce que, una vez que se ha declarado la cooficialidad, surgen derechos y deberes lingüísticos que obligan a todos los poderes públicos, incluyendo aquí tanto a los autonómicos como también a los estatales, pero rechaza que esa cooficialidad permita excluir el castellano en documentos o actuaciones oficiales, ya que ello supondría vulnerar el artículo 3.1 CE. A la vez, el Tribunal Constitucional en la misma sentencia también aclara el reparto competencial, sobre el cual manifiesta que el Estado solo puede fijar condiciones básicas de igualdad (artículo 149.1.1 CE), mientras que el alcance de la

cooficialidad será establecido a través de los respectivos Estatutos y en su desarrollo autonómico⁶.

Partiendo de lo anteriormente expuesto, la jurisprudencia posterior presenta dos ideas para la organización parlamentaria. En primer lugar, introduce la proporcionalidad en la exigencia de los conocimientos lingüísticos, como en el caso de la STC 46/1991⁷, donde en sus fundamentos jurídicos se legitima la exigencia de conocimiento de la lengua cooficial para el acceso a la función pública cuando sea adecuado para las funciones y de esta manera la conecta con el mérito y la capacidad, así como también con la prohibición de discriminación. Esta deducción de equilibrar la eficacia del servicio y los derechos de los aspirantes es la que debe utilizarse en las instituciones para justificar qué exigencias lingüísticas son las necesarias y suficientes, sin llegar a ser excesivas, como así también lo argumenta López Basaguren, recordando que la exigencia lingüística se debe valorar en relación con el puesto de trabajo y de esa manera no incurrir en discriminaciones (López Basaguren, 2007, pp. 99-100) que desembocaran en efectos discriminatorios como el trato desigual prohibido por el artículo 14 CE o vulnerar el artículo 23.2 CE, al restringir de manera indebida el acceso en condiciones de igualdad, mérito y capacidad, de tal forma que, para evitar esos efectos, el requisito debe estar justificado por las tareas concretas, ajustando los niveles, las tareas y la formación, no operando como una barrera excluyente cuando la lengua no es funcionalmente relevante.

En segundo lugar, cuando un órgano actúa para todo el Estado su alcance es supra-autonómico, y, por lo tanto, debe regir el criterio de unidad de comprensión, es decir, todos los actos y publicaciones que se lleven a cabo deben ser asequibles y fáciles de entender para todos, lo que se garantiza asegurando una versión en castellano como lengua

⁶ Tribunal Constitucional (26 de junio de 1986). STC 82/1986 (recurso de inconstitucionalidad 169/1983, sobre la ley 10/1982, de normalización del uso del euskera). Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 159, de 4 de julio de 1986, pp. 20-28. ECI:ES:TC: 1986:82. FJ 3.

⁷ Tribunal Constitucional (28 de febrero de 1991). Pleno. Sentencia 46/1991, de 28 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad 955/1985, interpuesto por el Gobierno de la Nación contra el artículo 34 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalidad. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 74, de 27 de marzo de 1991, páginas 19 a 21 (3 págs.) FJ 3 y 4.

común, lo que se establece en el artículo 3.1 CE y en la STC 82/1986 en su fundamento jurídico 3 y como muestran las resoluciones que exigen el uso del castellano en aquellas iniciativas dirigidas a las Cortes Generales u órganos estatales no pertenecientes a un territorio con lengua cooficial, todo ello sin perjuicio de versiones adicionales.

Por otro lado, la STC 337/1994 determina en sus fundamentos jurídicos⁸ una pauta de relación lingüística en el ámbito educativo, al establecer la legitimidad del uso vehicular de la lengua cooficial siempre que no excluya el uso del castellano ni comprometa su aprendizaje. Lo relevante de esto es que este razonamiento se puede trasladar a otros poderes públicos, ya que el diseño lingüístico puede perseguir finalidades legítimas en relación con la integración y la promoción de lenguas cooficiales, siempre que no se vea comprometida la función del castellano como lengua de comprensión general (López Basaguren, 2007, pp.103-105), reforzando al castellano como referencia para las garantías comunes y que es compatible con las políticas de fomento del pluralismo.

De la misma manera, es necesario mencionar la STC 11/2018⁹, ya que su fundamento jurídico 7 exige preservar un equilibrio real entre las diversas lenguas en las políticas públicas. La idea de no jerarquizar la cooficialidad es fundamental para el artículo 3.2 CE y previene modelos que, bajo el pretexto de presentar medidas que fomenten la lengua cooficial, en la práctica introducen una preferencia o un desplazamiento, como por ejemplo imponer cargas a quien use otra lengua relegando la posición del castellano. De la misma ma-

⁸ Tribunal Constitucional (23 de diciembre de 1994). Pleno. Sentencia 337/1994, de 23 de diciembre de 1994. Cuestión de inconstitucionalidad 710/1994. En relación con determinados preceptos de la Ley 7/1983, de 18 de abril, sobre Normalización Lingüística, del Parlamento de Cataluña. Votos particulares. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 19, de 23 de enero de 1995, páginas 24 a 60 (37 págs.). FJ 10-12.

⁹ Tribunal Constitucional (8 de febrero de 2018). Pleno. Sentencia 11/2018, de 8 de febrero de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 4460-2011. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán. Régimen de cooficialidad lingüística: nulidad de la atribución de carácter preferente a una lengua cooficial (STC 31/2010); interpretación conforme con la Constitución del precepto legal autonómico que atribuye al aranés la condición de lengua de uso normal por las administraciones públicas catalanas en sus relaciones con Arán. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 59, de 8 de marzo de 2018, páginas 28362 a 28379 (18 págs.). FJ 7.

nera, señalamos la STC 34/2023¹⁰, que resuelve un recurso contra la LOMLOE y, entre otras cuestiones, interpreta la disposición adicional trigésimo-octava de la LOE, recordando que las administraciones deben garantizar el derecho a recibir la enseñanza en castellano y en la lengua cooficial. Esta interpretación fue reiterada después por la STC 49/2023¹¹ que cita de forma expresa la STC 34/2023 y que aclara que llamar «lengua propia» a una lengua cooficial no desnaturaliza lo establecido por el artículo 3 CE ni rebaja el estatus del castellano, siendo una cuestión nominal sin efecto constitucional si la ley mantiene la cooficialidad y garantiza la enseñanza en castellano, no aceptando y rechazando aquellas interpretaciones de las normas autonómicas que presenten al castellano como una «lengua no propia», restando presencia al castellano y tratándolo como si fuera ajeno o secundario a la Comunidad Autónoma. Así, esta sentencia recuerda que el castellano es la lengua compartida por todas las Comunidades Autónomas, de tal modo que la terminología no puede utilizarse para desplazar su posición y esto se debe a que el castellano no compite como una

¹⁰ Tribunal Constitucional (18 de abril de 2023). Pleno. Sentencia 34/2023, de 18 de abril de 2023. Recurso de inconstitucionalidad 1760-2021. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso en relación con la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación. Derecho a la educación y reformas legales emprendidas durante la vigencia del estado de alarma: improcedencia de una interpretación extensiva de las limitaciones a las iniciativas legislativas en estado de emergencia; constitucionalidad de las disposiciones legales relativas a la regulación de la programación de centros, régimen de escolarización de alumnos con necesidades especiales, educación diferenciada por sexos, enseñanza de la religión y educación en valores, derecho a la enseñanza en castellano, evaluaciones generales y de diagnóstico, prueba de acceso a la universidad, supervisión del sistema educativo y ordenación y adaptación de los currículos académicos. Votos particulares. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 121, de 22 de mayo de 2023, páginas 70644 a 70711 (68 págs.). FJ 8.

¹¹ Tribunal Constitucional (10 de mayo de 2023). Pleno. Sentencia 49/2023, de 10 de mayo de 2023. Recurso de inconstitucionalidad 1828-2021. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación. Derecho a la educación: constitucionalidad de la regulación de la programación de centros, régimen de escolarización de alumnos con necesidades especiales, educación diferenciada por sexos, enseñanza de la religión, derecho a la enseñanza en castellano y actividades complementarias (STC 34/2023); tramitación parlamentaria de la ley y derecho de enmienda. Votos particulares. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 139, de 12 de junio de 2023, páginas 83865 a 83889 (25 págs.). FJ 3, 4, 6 y 8.

lengua cooficial más, sino que cumple con un papel integrador que exige presencia efectiva en las actuaciones públicas.

En consecuencia, del artículo 3 de la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se puede identificar un modelo de compatibilidad, de pluralismo lingüístico solo parcialmente determinado por la propia Constitución, siendo el territorio el criterio que delimita la cooficialidad, mientras que el castellano mantiene su derecho de uso general y deber de conocimiento que asegura la publicidad y la accesibilidad general del Derecho y de la actuación pública. Siendo ese marco el que permite explicar por qué no despliegan efectos los actos en lengua cooficial ante los poderes generales del Estado fuera del territorio de esa cooficialidad, reflejándose todo esto en las diversas resoluciones del Tribunal Constitucional sobre la validez extraterritorial y apostando por la efectividad de las lenguas cooficiales en su ámbito, a la vez que se mantiene el papel del castellano como lengua común comprensible en todo el territorio nacional (López Basaguren, 2007, pp. 85-107). Todo esto trasladado al ámbito parlamentario, este marco habilitó a las Cámaras para reconocer el uso de lenguas cooficiales en sus debates y escritos, pero exige que en la publicidad oficial, tanto en los diarios como en los boletines, se asegure la comprensión en castellano. Este es el punto de partida normativo del que debe salir cualquier regulación interna del uso de todas las lenguas cooficiales en el Congreso y el horizonte de control que revisa su idoneidad y proporcionalidad.

2. *La práctica parlamentaria previa a 2023: usos tolerados, traducción ad hoc y ausencia de regla*

Hasta la reforma del Reglamento del Congreso en el año 2023, el funcionamiento durante décadas de la Cámara Baja no preveía el reconocimiento del uso de las lenguas cooficiales, ni en su Título I relativo al Estatuto de las diputadas y los diputados, ni las disposiciones sobre el procedimiento legislativo o de control, ni en ningún otro precepto. Esta ausencia de procedimiento normativo provocó que la gestión se resolviese con decisiones puntuales de la Presidencia y de la Mesa del Congreso. En concreto, desde el año 2005 se toleró la incorporación de pequeñas frases o de breves expresiones en lenguas cooficiales, con la condición de traducción inmediata tanto oral como

escrita para su incorporación al Diario de Sesiones y que cuando los oradores se apartaban de ese margen o umbral, la Presidencia le retiraba la palabra, lo que generaba incidentes parlamentarios. (Ramírez Nárdiz, 2023, p. 138).

Este modo de actuar evidencia claramente el límite operativo del modelo, ya que el uso de las lenguas cooficiales dependía de una tolerancia condicionada y no de un derecho que se pudiera ejercer, por lo que quedaba subordinado a la publicidad en castellano a través de la traducción exigida para el Diario. Además, el funcionamiento parlamentario con respecto a la dirección de los debates se basaba en el artículo 32 del Reglamento del Congreso, donde la Presidencia, con el parecer de la Mesa, podría interpretar el Reglamento y suplir las omisiones o rellenar aquellas lagunas que pudieran producirse, pero sin desarrollarlo ni especificar su contenido. De ahí que antes de la reforma cupieran autorizaciones puntuales de uso lingüístico, pero no existiera un derecho general de intervención y expresión o de presentación de escritos en lenguas cooficiales.

En cuanto al ámbito estrictamente estatutario de los diputados, entre los derechos reconocidos no se incluía un derecho a emplear una lengua concreta, no se preveía o especificaba la lengua de juramento o promesa de la Constitución y tampoco se regulaban sanciones o suspensiones con criterios lingüísticos, lo que confirma que hasta la reforma del año 2023, la Cámara no positivizó la perspectiva lingüística del derecho a ejercer las funciones inherentes a un cargo público o *ius in officium* (Ramírez Nárdiz, 2023, p. 138). La gestión lingüística, con decisiones *ad hoc* basadas en precedentes o en tolerancias, pero sin una regla general, encaja con un diagnóstico más amplio sobre el derecho parlamentario en el Congreso, ya que la tendencia a resolver a través de resoluciones de la Presidencia, de acuerdos de la Mesa o de la Junta de Portavoces las materias que, por mandato del artículo 72 CE, deberían residir en el Reglamento, lo que produce es, como describe Aranda Álvarez (2017, p. 54), una huida del derecho parlamentario derivada de la dificultad de realizar reformas de fondo del Reglamento. Desde este punto de vista, esta práctica lingüística resulta muy representativa, debido a que una materia estructural para el funcionamiento de los debates, de la publicidad y de los escritos, es atendida mediante precedentes y acuerdos que van mutando de

legislatura en legislatura sin que exista un marco estable. Aranda Álvarez precisamente propone reflejar esos precedentes y usos en normas de funcionamiento aprobadas por la Mesa como solución intermedia, a falta de efectuar una reforma de fondo y de esta manera, evitar variaciones discrecionales (Aranda Álvarez, 2017, pp. 60-61).

Hasta 2023 se observa una dependencia constante de la traducción al no existir una regla general, una estructura estable, ni unos servicios permanentes. Así, las intervenciones que se realizaban en una lengua cooficial se permitían caso por caso y exigían traducción inmediata *ad hoc* para que fueran reflejadas en el Diario en versión castellana como estándar de publicidad. De esta manera, el castellano seguía operando como lengua de referencia para la publicidad de los actos, mientras que el uso de las lenguas cooficiales quedaba en el ámbito de lo permitido de forma puntual por la Presidencia (Ramírez Nárdiz, 2023, p. 138).

Otro límite que encontramos se producía en el registro y en la reproducción escrita, dado que en el Reglamento anterior al de 2023 no existía un cauce general para poder presentar documentos escritos en lenguas cooficiales, a lo sumo se podían presentar acompañados de una traducción, pero la ausencia de una regulación uniforme que garantizase un igual tratamiento, en la práctica, derivó en un dispar resultado en función del órgano en cuestión y las mayorías coyunturales. En paralelo, en el orden de los debates y el ámbito disciplinario, la práctica de retirar la palabra ante un uso extensivo no traducido demostraba que, a la postre, su uso recaía en la potestad de dirección del debate y del mantenimiento del orden de la Presidencia. No se entendía, pues, como un derecho que poseyera el orador a usar la lengua cooficial, al no constar, ni tan siquiera, una infraestructura necesaria para el ejercicio de tal derecho, se consolidaba un patrón de tolerancia condicionada.

Todo lo anterior podríamos sintetizarlo en tres elementos:

- Vacío normativo, porque el Reglamento anterior al de 2023 no reconocía ningún derecho lingüístico del diputado, ni hacía mención alguna.
- Gobernanza por precedentes, debido a que el uso de las lenguas cooficiales se gestionaba mediante resoluciones

y acuerdos, supliendo de esta manera las omisiones en detrimento de la reserva del artículo 72 CE.

- Publicidad en castellano como estándar práctico, ya que la traducción inmediata y la reproducción en castellano en el Diario de Sesiones definían el marco habitual de funcionamiento, de tal manera que la lengua cooficial se visualizara, pero no desplazara al castellano como estándar de comprensión general.

Conviene poner de manifiesto que todo lo anterior no implicaba la prohibición de uso de las lenguas cooficiales, más bien su tratamiento entrañaba una excepción autorizable. De hecho, incluso antes de que fuera aprobada la reforma del Reglamento, la Presidencia de 2023 se invocó el artículo 32 del Reglamento del Congreso de los Diputados para permitir el uso de las lenguas cooficiales en el Pleno del día 19 de septiembre, previa conformidad con la Mesa, en línea con el funcionamiento anterior permitía usos puntuales. En consecuencia, desde la perspectiva de la técnica normativa y de organización parlamentaria, el sistema previo a la reforma generaba costes de seguridad jurídica y de igualdad de trato, por el hecho de que un mismo supuesto podía recibir respuestas distintas, siendo admitido u ordenado de modo diferente según la Presidencia de turno o del criterio de la Mesa. De ahí que autores como Aranda Álvarez propusieran positivizar por el Reglamento o que al menos se llevaran a cabo normas de funcionamiento en la Mesa para aquellos usos, para de esta manera homogeneizar y apartarlos de vaivenes coyunturales (Aranda Álvarez, 2017, pp. 60-61). Así pues, el modelo hasta la reforma de 2023 fue monolingüe en su normativa y plurilingüe limitada en su práctica, debido a que se admitían expresiones en lenguas cooficiales, pero se exigía la traducción inmediata y la publicidad en castellano sin la existencia de un derecho general de los diputados ni vías uniformes de presentación de escritos en otras lenguas. Por consiguiente, la existencia de los tres elementos antes mencionados justifica la necesidad de llevar a cabo la reforma del año 2023.

3. *El precedente del Senado y las reformas de su Reglamento en 2005 y 2010*

Como adelantamos en la introducción, el Senado comienza con la adopción de la reforma de su Reglamento en el año 2005, marcando el primer ensayo de multilingüismo parlamentario en España, por lo tanto, será referente imprescindible para poder calibrar la viabilidad organizativa del uso de las lenguas cooficiales en las Cortes Generales. Lo más importante es entender qué habilitó jurídicamente esas reformas producidas, qué prácticas existían antes y entre ambas reformas del Reglamento del Senado, cómo se resolvieron tanto la interpretación como la publicidad de los debates y qué podemos aprender de la Cámara de representación territorial. Hasta la reforma de 2005, el Texto refundido del Reglamento del Senado de 1994¹² permitía el uso de lenguas cooficiales solo en tres supuestos acotados y que se encuentran a lo largo de su articulado, como era en la primera intervención del Presidente del Senado al constituirse la Cámara (Artículo 11 bis), en el debate sobre el estado de las Autonomías en la Comisión General de las Comunidades Autónomas (Artículo 56 bis 7.2) y en los escritos de ciudadanos e instituciones dirigidos al Senado (Disposición adicional cuarta).

Así pues, el punto de partida para la reforma del Reglamento del Senado se fundamenta en dos elementos. De una parte, el artículo 72.1 CE, el cual otorga a las Cámaras la capacidad de aprobar su propio Reglamento y, por otro lado, el artículo 69.1 CE que atribuye al Senado la función de Cámara de representación territorial y de esta forma ampliar el uso de las lenguas cooficiales, no siendo casualidad que la propia Exposición de motivos de la reforma del 2010 destacara esa vinculación entre la territorialidad y la potestad reglamentaria para legitimar la extensión del uso de las lenguas cooficiales al conjunto de la actividad de la Cámara, particularmente al Pleno. Varios autores subrayan el carácter innovador que supuso la reforma, de esta manera Agulló Mateu destaca que el camino marcado entre los años 2005 y 2010, aunque con un componente simbólico apreciable, supuso una

¹² Cortes Generales (13 de mayo de 1994). Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 114, de 13/05/1994.

innovación sin precedentes en la articulación parlamentaria en el pluralismo lingüístico a nivel estatal, ya que el reconocimiento expreso del derecho de uso de las lenguas cooficiales en una institución tan importante del Estado, daba visibilidad a la propia diversidad del Estado autonómico (Agulló Mateu, 2007, pp. 259-282). De la misma manera, el Texto refundido de 1994 ya permitía usos muy determinados como la intervención inaugural del presidente y las comunicaciones ciudadanas antes mencionadas, de tal modo que ambas reformas supusieron una expansión de forma gradual y controlada sobre las bases que ya existían previamente.

La reforma realizada en el año 2005 permitió que las lenguas cooficiales pudieran ser empleadas en todas las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (CGCA) y estableció que el Diario de Sesiones reprodujera íntegramente todas las intervenciones tanto en la lengua empleada como en castellano, de tal modo que el reconocimiento no quedaba únicamente en lo simbólico, habilitando la publicación en ambas lenguas de las iniciativas no legislativas presentadas también en la lengua cooficial. Todo ello supuso que esta doble previsión sea crucial, ya que, sin ella, o bien habría pluralismo sin seguridad o publicidad común, generando un déficit de legalidad y de igualdad de acceso, o bien habría publicidad común sin un verdadero ejercicio del derecho a usar las lenguas cooficiales, quedando como un mero simbolismo. El Senado no se limitó a tolerar simplemente las intervenciones, sino que desde el año 2005 publicó siempre las intervenciones también en castellano en el Diario de Sesiones. Es decir, junto con el texto en la lengua usada por el orador, aparecía siempre la versión en castellano, garantizando con ello que todo el mundo pudiera entender el contenido de dicha intervención sin prohibir que el orador se expresara en su lengua cooficial. El castellano seguía siendo la llave de acceso universal a contenido publicado, y al mismo tiempo no se impedía el uso real de las demás lenguas en un órgano con vocación territorial.

Por su parte, la reforma del año 2010 dio un salto cualitativo, ya que introduce nuevos párrafos, reescribe otros y añade disposiciones, de tal manera que se modifica el artículo 20, estableciendo en el párrafo tercero que permite a los senadores presentar escritos en el registro junto a su texto en castellano. En el artículo 84 se añade

un quinto párrafo que autoriza intervenir en el Pleno, con ocasión del debate de mociones, en cualquiera de las lenguas cooficiales. También el artículo 191 se reescribió para que, si la iniciativa se presenta también en esa lengua, se publique en ambas. Por último, se añade una Disposición adicional quinta que enumera los ámbitos de uso oral y escrito como la primera intervención del presidente, el Pleno de mociones, la publicación de iniciativas, los escritos en registro y aquellos escritos de los ciudadanos e instituciones, de forma sistemática. El propio Senado justificó la reforma basándose en la experiencia de la reforma del 2005, destacando que la traducción simultánea en la CGCA había demostrado que el pluralismo no es un obstáculo y que enriquece la vida parlamentaria.

Todo el sistema normativo se apoyó, a su vez, en criterios constitucionales claros. La STC 82/1986 establece el eje del sistema lingüístico. Por un lado, el castellano es la lengua oficial del Estado y la única cuyo conocimiento puede exigirse con carácter general, es decir, existe un deber de conocimiento. Por otro lado, la cooficialidad territorial, porque cada lengua cooficial despliega efectos dentro de su Comunidad Autónoma y obliga a todos los poderes públicos radicados allí, también los estatales que actúan en ese territorio (Tribunal Constitucional, 1986, FJ2). De esta premisa se desprenden dos consecuencias significativas para el Senado, ya que la Cámara puede reconocer el uso oral y escrito de las lenguas cooficiales en su sede, lo que es coherente y compatible con el artículo 3.2 CE; y como segunda consecuencia, debe asegurar una publicidad accesible general mediante la traducción y la publicación paralela en castellano, de tal manera que preserve la comprensibilidad general de los actos, como establece la reforma del 2005. Por su parte, la STC 46/1992 aporta una lógica de proporcionalidad respecto a la idoneidad, necesidad y equilibrio. La lógica de proporcionalidad que empleó el Tribunal Constitucional en ámbitos cercanos como la exigencia de conocimiento lingüístico en la función pública, sirve de método y refuerza la idoneidad de las soluciones como la traducción simultánea y la publicación bilingüe en el Diario, siendo medidas necesarias para permitir el uso de las lenguas cooficiales y, al mismo tiempo, son suficientes para no sacrificar la igualdad de acceso a la información parlamentaria (Tribunal Constitucional, 1991, FJ 3 y 4).

Respecto de la técnica parlamentaria Aranda Álvarez proponía positivizar los usos y precedentes para evitar la variación o la irregularidad en lugar de resolverlo con situaciones puntuales de la Presidencia (Aranda Álvarez, 2007, pp. 17-65). El Senado hizo exactamente eso, en 2005 y 2010 incorporó reglas claras relativas a dónde, cómo y con qué publicidad usar las lenguas cooficiales, de tal manera que dispuso un modelo estable de ordenación para el uso de las lenguas. La reforma de 2010 desarrolló medios de interpretación simultánea en las sesiones del Pleno con mociones y en la Comisión General, lo que demostró que el uso de las lenguas cooficiales no entorpece el funcionamiento, sino que lo enriquece siempre que se asegure la traducción, tal y como la propia Exposición de motivos calificó y hemos mencionado con anterioridad.

Cabe realizarnos la siguiente pregunta: ¿qué nos enseña una Cámara con vocación territorial sobre la viabilidad práctica del multilingüismo? La respuesta la encontraremos en cuatro razones. En primer lugar, que la autonomía reglamentaria establecida en el artículo 72.1 CE ofrece un margen suficiente para diseñar servicios permanentes de interpretación y traducción, siempre que estén integrados dentro de un sistema de publicidad que mantenga un estándar común y así se refleja en la Exposición de motivos de la reforma de 2010, la cual manifiesta que la experiencia acumulada por la Comisión General de las Comunidades Autónomas fue positiva y que la traducción simultánea, con recursos tecnológicos disponibles, permitió normalizar ese plurilingüismo sin causar ningún tipo de interferencia en la eficacia de las sesiones. En segundo lugar, que es preferible introducir el plurilingüismo por ámbitos funcionales como los debates de mociones, la CGCA, antes que, por imposición indiscriminada, de tal manera que los medios se consoliden y que la publicidad en diferentes lenguas se organice con unos plazos y unas revisiones razonables (Agulló Mateu, 2007, pp. 276-277). En tercer lugar, que la publicación en castellano y en la lengua original desactiva cualquier objeción relativa a la seguridad jurídica o a la igualdad de acceso a la información parlamentaria, compatibles con el reconocimiento del derecho de expresión en las lenguas cooficiales. En cuarto y último lugar, que la regulación como la Disposición adicional quinta de la reforma de 2010, reduce la gestión caso por

caso y evita que las decisiones de orden o de la Mesa determinen de forma discrecional la presencia o no de las lenguas cooficiales en aquellos momentos que sean relevantes en la vida parlamentaria. En relación con esto, el Senado puede ser considerado como el espacio más permeable para incorporar lenguas cooficiales sin quebrantar la unidad de comprensión, precisamente por la base territorial de la Cámara (Pérez Francesch, 2006, pp. 270-272).

El estudio del funcionamiento del Parlamento Europeo ilustra que el problema del pluralismo lingüístico no se resuelve prohibiendo lenguas, sino organizando su uso. Salvando las diferencias, en el Parlamento europeo, la combinación de derecho de uso de cualquier lengua oficial y unos instrumentos de interpretación y de traducción masivos, demuestran que la clave se encuentra en organizar el coste de transacción lingüístico para hacer sostenible la comunicación institucional en diversas lenguas (García Toga, 2008, pp.189-191). El Senado español siguió un patrón parecido, claro está que, a menor escala, reconociendo el uso de lenguas cooficiales, estableciendo la traducción simultánea como regla de debate y la publicación en castellano y la lengua original empleada como regla de publicidad, garantizando con ello a la vez la expresión plural e inteligibilidad general. Como veremos más adelante en otro epígrafe posterior, desde el derecho comparado, el modelo suizo añade otra idea útil, integrando un sistema que permite el uso de órganos federales, pero sostiene los mecanismos de coordinación para no dificultar la accesibilidad al sistema o a las decisiones federales (Pla Boix, 2007, pp. 162-206). Todas estas referencias sustentan la idea de que un parlamento estatal puede admitir el uso de diferentes lenguas, siempre y cuando simultáneamente se aseguren mecanismos comunes de entendimiento tanto para la interpretación como para su posterior publicación, así como unas reglas claras de procedimiento y de edición.

De modo que, el precedente del Senado nos demuestra que la pregunta que debemos plantearnos no es si el plurilingüismo es posible, sino que la pregunta pertinente cómo se debe organizar (en los foros), cuándo (los tipos de debate), con qué (a través de intérpretes y reglas) y bajo qué garantía común (con la publicación en castellano). Todo ello siempre bajo el amparo del artículo 72.1 de la Constitución española y con un fundamento territorial que proporcione de sentido

democrático al reconocimiento de las lenguas cooficiales (Agullo Mateu, 2007, pp. 272-277). Además, la experiencia del Senado también nos muestra la vía para otras Cámaras. Ramírez Nárdiz señala que, antes de 2023, la práctica lingüística en el Congreso se había resuelto por las autorizaciones puntuales de la Presidencia con una traducción *ad hoc*, lo que dejaba sin positivizar un verdadero derecho de uso y que generaba inseguridad sobre el criterio de publicidad y transparencia (Ramírez Nárdiz, 2023, pp.138-140). Es por todo ello que la experiencia del Senado en 2005 y 2010 ofrece un ejemplo replicable que no sacrifica la lengua de comprensión general, tal y como exige el artículo 3.1 de la Constitución y como interpreta la STC 82/1866 cuando impone a los poderes públicos una organización que salvaguarde y garantice el acceso común (Tribunal Constitucional, 1986, FJ 2). Así pues, lo que constata la experiencia en el Senado es que el uso de las lenguas cooficiales en sede parlamentaria no es un problema de elección entre lo uno o lo otro, ni plantea la disyuntiva dicotómica entre la promoción y la accesibilidad al contenido y su comprensión, sino una cuestión de diseño y estructura institucional donde se tenga en cuenta la habilitación expresa, el soporte técnico y la publicidad en castellano y en la lengua cooficial como garantías de equilibrio entre pluralismo y unidad de entendimiento.

III. LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DEL AÑO 2023. NATURALEZA, RANGO DE LA REFORMA Y CONTENIDO MATERIAL

Conviene atender a la naturaleza de la reforma y su rango, su alcance material efectivo sobre los debates, los escritos y la infraestructura. En definitiva, la técnica normativa, esto es, las garantías de comprensión y el cómo de su aplicación. Debe tenerse en cuenta que estas cuestiones resulten de especial trascendencia por la herencia previa de un sistema casuístico, basado en autorizaciones puntuales. De la misma manera, el reconocimiento de uso de las lenguas cooficiales en la Cámara debe obedecer a lo establecido por el artículo 3 CE y ser compatible con la comprensión por parte de todos de la actuación pública, lo que exige motivar de forma razonable que los medios son adecuados al objetivo que se persigue, atendiendo a su idoneidad, necesidad y ponderación, todo ello imprescindible ante la

falta de alternativas menos restrictivas y equilibradas en su impacto, como así dispone el fundamento jurídico 2 de la STC 82/1986. Además, el precedente del Senado demostró que la combinación de la regla escrita, la interpretación simultánea y la publicación en ambas lenguas es eficaz y no sacrifica la publicidad común, contrastando con la situación previa del Congreso y permite evaluar si la reforma reproduce un modelo funcionalmente sólido.

El esquema que seguiremos en este epígrafe nos permitirá contrastar lo que la reforma proclama con lo que garantiza de forma efectiva, y juzgar al mismo tiempo si corrige esas prácticas puntuales de actuación previas, una cuestión señalada por la doctrina reciente, que documentó la ausencia de un derecho de uso y la subordinación de las lenguas cooficiales a decisiones de orden sin cobertura general (Ramírez Nárdiz, 2023, 138-140). Se medirá la coherencia de la reforma con el contenido dispuesto por la Constitución y con el modelo de funcionamiento del Senado, el cual ya está testado.

La reforma del Reglamento del Congreso es, ante todo, un ejercicio típico de la autonomía normativa parlamentaria que se desprende del artículo 72.1 CE, en el que la Cámara está dotada de reglas de organización y funcionamiento y, para reformarlas, requiere de una votación final en la que se exige mayoría absoluta. Desde la perspectiva del rango, el Reglamento es una norma de origen constitucional que organiza y ordena la vida interna de las Cámaras, no es una ley formal aprobada por el procedimiento legislativo y, por tanto, no puede derogar ni modificar leyes ni regular materias reservadas a la ley. Se encuentra subordinado a la Constitución y, cuando proceda, a los Estatutos de Autonomía, de este modo, su rango es inferior a la ley en la jerarquía normativa, de tal forma que el Tribunal Constitucional ha reiterado que el Reglamento no es ajeno al control de constitucionalidad y, por lo tanto, puede ser impugnado directamente mediante el recurso de inconstitucionalidad, como establece el artículo 27.2.d de la LOTC¹³. A su vez, aquellos actos de aplicación del Reglamento que afecten a las facultades del parlamentario para ejercer su cargo del artículo 23.2 CE (*ius in officium*), pueden ser revisables en amparo. Toda esta justificación no es una mera opinión, sino una constante de

¹³ Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Boletín Oficial del estado (BOE), núm. 239, de 05/10/1979. Artículo 27.2.d.

la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que manifiesta que el Reglamento «se encuentra incardinado a la Constitución» (Tribunal Constitucional, 1983, FJ3)¹⁴ y, al mismo tiempo, que es una norma «con valor de ley, aunque desprovista de la fuerza propia de la ley» en la STC 119/1990; el fundamento jurídico 2 añade que es una norma llamada a ordenar la vida interna de las Cámaras (Tribunal Constitucional, 1988, FJ 3)¹⁵, subordinada siempre a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía cuando proceda (Tribunal Constitucional, 2008, FJ 2)¹⁶ y sometida a control pleno constitucional a través del recurso dispuesto en el artículo 27.2.d LOTC (Tribunal Constitucional, 1989, FFJJ 5 y 6)¹⁷.

Toda esta argumentación tiene consecuencias directas a la hora de interpretar la naturaleza y el alcance de la reforma de 2023. En primer lugar, porque al Reglamento le pertenece decidir cómo se desarrollan los debates, cuál va a ser la lengua que debe emplearse en la sede parlamentaria y cómo se asegura la publicidad de todas las actuaciones, todo ello, como hemos visto antes, se engloba dentro del contenido propio del Reglamento en cuanto a organización y funcionamiento interno (Gómez Corona, 2007, pp.195-196). De ahí

¹⁴ Tribunal Constitucional (18 de noviembre de 1983). Sala Primera. Recurso de amparo número 164/1983. Sentencia número 101/1983, de 18 de noviembre. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 298, de 14 de diciembre de 1983, páginas 8 a 13 (6 págs.). ECLI:ES:TC: 1983:101. FJ 3.

¹⁵ Tribunal Constitucional (20 de junio de 1988). Sala Primera. Amparo número 351/987. Sentencia número 118/1988, de 20 de junio. Boletín Oficial del estado (BOE), núm. 166 (Suplemento), de 12 de julio de 1988, páginas 5 a 14 (10 páginas). ECLI:ES:TC 1988:118. FJ3.

¹⁶ Tribunal Constitucional (24 de julio de 2008). Pleno. Sentencia 101/2008, de 24 de julio de 2008. Recurso de inconstitucionalidad 269-2008. Interpuesto por Senadores del Grupo Parlamentario Popular respecto al nuevo apartado 7 del artículo 184 del Reglamento del Senado, introducido por el artículo único de la Reforma de dicho Reglamento aprobada el 21 de noviembre de 2007. Supuesta vulneración de normas sobre la elección de Magistrados: participación de las Comunidades Autónomas en la elección de Magistrados del Tribunal Constitucional por el Senado (STC 49/2008). Interpretación de disposición estatal. Votos particulares. Boletín Oficial del estado (BOE), núm. 200, de 24 de julio de 2008, páginas 99 a 115 (17 págs.). ECLI:ES:TC: 2008:101. FJ2.

¹⁷ Tribunal Constitucional (2 de noviembre de 1989). Pleno. Sentencia 179/1989, de 2 de noviembre. Recurso de inconstitucionalidad 838/1985. Promovido por el presidente del Gobierno contra el número 2 del apartado 2 del artículo 165 del Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado el 12 de junio de 1985. Boletín Oficial del estado (BOE), núm. 290, de 4 de diciembre de 1989, páginas 19 a 23 (5 págs.). ECLI:ES:TC 1989:179. FJ5 y FJ6.

que la vía adecuada para habilitar usos lingüísticos, así como sus garantías procedimentales y de publicidad sea el Reglamento y no las soluciones precedentes sustentadas en medidas puntuales de la Presidencia o decisiones no reglamentarias de órgano interno.

En segundo lugar, porque el Tribunal Constitucional ha afirmado que los Reglamentos se pueden impugnar a través del recurso de inconstitucionalidad y así figura en el artículo 27.2.d LOTC y que, además, los actos de aplicación que afecten al *ius in officium* del artículo 23.2 CE pueden ser revisados en amparo, ya que los Reglamentos se configuran como derechos de los parlamentarios como se extrae de varias sentencias del Tribunal Constitucional como la STC 118/1988, de 20 de junio, en su fundamento jurídico 3, la STC 101/2008, de 24 de julio de 2008, en su fundamento jurídico 2 y la STC 111/2019, de 2 de octubre de 2019, en su fundamento jurídico 4¹⁸. Esta doble vía compuesta por un control abstracto del propio Reglamento (vía recurso de inconstitucionalidad) y el control concreto de los actos de aplicación si el problema no está en la norma, sino en el cómo se aplica (vía del recurso de amparo), explica que la reforma del 2023 se sitúe en un plano normativo-reglamentario a tenor de la reserva del artículo 72.1 CE, pero proyecte efectos susceptibles de verificación constitucional a la hora de su aplicación práctica, como puede ser el caso de si la organización afecta a la igualdad entre los diputados o a su derecho de participación (Gómez Corona, 2007, pp.193-199).

Esta reforma establece un modelo basado en dos pilares. Por una parte, reconoce el uso oral de cualquiera de las lenguas cooficiales en el Pleno y en las comisiones con interpretación simultánea y, por otra parte, establece un sistema de publicidad bilingüe en el Diario de Sesiones y en el Boletín de las Cortes Generales (BOCG), realizando una versión en castellano y la otra en la lengua empleada. De esta

¹⁸ Tribunal Constitucional (2 de octubre de 2019). Pleno. Sentencia 111/2019, de 2 de octubre de 2019. Impugnación de disposiciones autonómicas 1741-2019. Formulada por el Gobierno de la Nación, en relación con la resolución del Parlamento de Cataluña 298/XII, de 7 de marzo de 2019, de creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía. Inviolabilidad y no sujeción a responsabilidad de la persona del rey: nulidad del acuerdo de creación de una comisión parlamentaria de investigación cuyo objeto es incompatible con el estatuto constitucional del jefe del Estado. Boletín Oficial del estado (BOE), núm. 262, de 31 de octubre de 2019, páginas 121145 a 121166 (22 págs.). ECLI:ES:TC 2019:262. FJ4.

manera, el acuerdo modifica los artículos 6, 70, 92, 96 y 97 del Reglamento del Congreso de los Diputados entre otros, y además añade una disposición que regula la prestación de medios de interpretación y traducción, prevé un periodo de adaptación para desplegar los medios técnicos y remite la ejecución organizativa (plantillas, contratación y protocolos) a decisiones de gestión; no se relega a acuerdos internos, la regla está en la norma, el Reglamento establece las reglas y los órganos de la Cámara ejecutan. Todo ello encaja con la exigencia constitucional de que los efectos externos del Reglamento, como la publicidad o el cómputo de plazos, consten en los instrumentos oficiales correspondientes, ya que la publicación proyecta la eficacia hacia afuera y queda bajo el control constitucional, como se extrae de la STC 179/1989, de 2 de noviembre, en los fundamentos jurídicos 5 y 6 (síntesis en Gómez Corona, 2007, pp.197-199).

La habilitación constitucional de este modelo no deriva de una preferencia lingüística, sino que deriva de la compatibilidad entre el párrafo primero y el párrafo segundo del artículo 3 de la Constitución, ya que puede emplearse una lengua cooficial en las Cortes Generales si se garantiza la comprensibilidad general mediante la publicidad en castellano y, en su caso, interpretación, como ha manifestado en Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones cuando están en juego el acceso y la comprensión general de los actos públicos. En el ámbito orgánico, el punto de enlace con el artículo 23.2 CE en que el Reglamento configura el elenco de facultades necesarias para el ejercicio del mandato representativo y su tutela exige ponderar la igualdad y la eficacia con los medios disponibles (Tribunal Constitucional, 1990, FFJJ 3 y 4). Por analogía, la jurisprudencia sobre los vicios del procedimiento legislativo, como por ejemplo la STC 99/1987, la cual muestra que la inobservancia de las reglas parlamentarias puede afectar a las garantías esenciales cuando altera de modo sustancial la formación de la voluntad parlamentaria (Gómez Corona, 2007, pp. 195-196).

Desde el punto de vista de la técnica parlamentaria, la reforma sustituye la gestión previa basada en los precedentes, por una regla escrita. Así la doctrina ya había advertido que resolver las cuestiones estructurales mediante resoluciones o acuerdos de la Mesa generaba carencias en la seguridad jurídicas y en la igualdad de trato, de ahí

que fuera necesario positivizar esos usos y fijar normas de funcionamiento de la publicidad y el control (Aranda Álvarez, 2017, pp. 60-61). El resultado es que en el año 2023 el Congreso optó por la solución de mayor estabilidad, implantando un sistema que ordena el procedimiento disponiendo quien puede usar qué lengua y con qué soporte de interpretación, así como también la publicidad de las decisiones en una doble versión (castellano y lengua empleada) garantizando la accesibilidad general y siguiendo el criterio asentado por el Tribunal Constitucional sobre la publicación y efectos externos de los reglamentos, es decir, la reforma queda sujeta a la doble vía de control mediante el recurso de inconstitucionalidad por la repercusión externa del Reglamento y el amparo frente a los actos de aplicación que afecten al *ius in officium*.

IV. NECESIDAD NORMATIVA: ADECUACIÓN DEL REGLAMENTO, PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO Y EFECTOS

Corresponde ahora valorar si el Reglamento del Congreso es el instrumento normativo adecuado para ordenar el uso de las lenguas cooficiales, si aplica el juicio de proporcionalidad en sentido estricto para equilibrar el reconocimiento lingüístico y la lengua común de comprensión general; y examinaremos los efectos esperables de la accesibilidad pública, la representación parlamentaria y los costes de coordinación, así como los costes generales que suponen la implementación del uso de las lenguas cooficiales. El objetivo es justificar la técnica y el diseño adoptado constitucionalmente, fijando criterios verificables para su evaluación práctica. Así pues, en relación con la adecuación y por qué el Reglamento y no una ley estatal es la mejor vía para organizar los debates, los escritos conforme establecen el artículo 72.1 CE y a la autonomía parlamentaria, con control constitucional, la opción del Reglamento se ajusta al reparto de fuentes que la Constitución asigna a las Cámaras, ya que el artículo 72.1 CE reserva al Reglamento la organización y el funcionamiento internos, es decir, las reglas en relación con los debates, el uso de la palabra, etc. Es por ello que la jurisprudencia constitucional ha reiterado en varias ocasiones que el Reglamento es ese cauce correcto para estructurar estas materias y que su control es pleno por el Tribunal Constitucional (Tribunal Constitucional, 1983, FJ 3 y 1989, FFJJ 5

y 6). De esta manera, desplazar el uso de las lenguas cooficiales a una ley estatal alteraría de forma innecesaria ese equilibrio, ya que convertiría una decisión que establece como funciona la Cámara, es decir, una decisión de organización interna, en una opción de legislación común que comprometería la autonomía reglamentaria de la Cámara y su capacidad de autoorganización conforme al artículo 72.1 CE (Gómez Corona, 2007, 195-199). Además, y como ya hemos observado anteriormente, diferentes autores insisten en que los aspectos estructurales del *ius in officium* deben positivizarse en el Reglamento para evitar los vaivenes coyunturales de la Mesa o de la Presidencia. De igual modo, a esta justificación podemos añadir un argumento empírico y es que la experiencia de situaciones excepcionales muestra que es el Reglamento el que permite reaccionar con instrumentos procedimentales propios, sin con ello desnaturalizar el reparto de poderes, como así se vio en la XI Legislatura con el control al Gobierno en funciones, donde la Cámara defendió su potestad de control amparada en sus reglas internas y en el artículo 23.2 CE (Delgado Ramos, 2018, pp. 199-216).

En cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto y el reconocimiento de las lenguas cooficiales frente a la preservación del castellano, el parámetro de constitucionalidad no se decide entre dos opciones cerradas, es decir, no plantea una opción entre todo o nada sobre permitir o prohibir. Lo que exige es ponderar y compatibilizar los fines y los medios, verificando la idoneidad, la necesidad y el equilibrio para hacer convivir el uso de las lenguas cooficiales con la comprensión general del castellano. El párrafo segundo de la Constitución admite el uso de las lenguas cooficiales y el párrafo primero exige la garantía de una lengua de comprensión general, así, la STC 82/1986 en su fundamento jurídico 2, fijó esta doble necesidad de cooficialidad territorial y presencia imprescindible del castellano en la actuación pública y, desde entonces, el Tribunal Constitucional evalúa medidas lingüísticas por el juicio de proporcionalidad. En referencia a la idoneidad y la necesidad, las soluciones como la interpretación simultánea y la publicación en ambas lenguas, permiten el uso real de las lenguas cooficiales y, a su vez, aseguran la accesibilidad en castellano, siendo por ello, menos restrictivas que la prohibición o que la exclusividad monolingüe (Tribunal Constitucional, 1991, FFJJ

3 y 4). La jurisprudencia reciente confirma el modelo, así la STC 34/2023 en su fundamento jurídico 8 exige una presencia efectiva del castellano junto a las lenguas cooficiales y la STC 49/2023 recuerda en los fundamentos jurídicos 3, 4, 6 y 8 que la noción de lengua propia no puede emplearse para devaluar el estatus constitucional del castellano, remitiendo a la STC 34/2023, aunque si bien es verdad que se refieren a la educación, su lógica operativa se puede trasladar y aplicar a sedes institucionales donde rigen la publicidad y el acceso general. De la misma manera que la doctrina comparada refuerza todo esto, ya que el Parlamento europeo equilibra el derecho de uso con un aparato de interpretación y traducción, dimensionando la carga de trabajo, organizando con ello el coste de transacción lingüística en lugar de prohibir el pluralismo (García Toga, 2008, pp. 189-191) y la experiencia suiza combina la territorialidad y las garantías de comprensibilidad general, lo que evidencia que el pluralismo lingüístico y la accesibilidad pueden cohabitar en órganos federales (Pla Boix, 2010, pp. 187-196).

En cuanto a los efectos, la adopción del Reglamento anticipa tres grupos de efectos o de consecuencias. Primero, la accesibilidad ya que la publicidad tanto en castellano como en la lengua cooficial garantiza que los actos tengan comprensibilidad *erga omnes*, reflejando los efectos externos de modo compatible con el control constitucional de la publicación oficial (Tribunal Constitucional, 1989, FFJJ 5 y 6). Segundo, la representación, porque el reconocimiento del uso de las lenguas cooficiales amplía los canales de expresión del representante sin con ello deteriorar el derecho de participación en condiciones de igualdad que establece el artículo 23.2 CE, ya que la comprensión general queda garantizada por la edición en castellano, donde vuelve a ser útil la experiencia de la XI Legislatura analizada por Delgado Ramos y establecida por el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 4 de su sentencia 111/2019. Tercero, lo concerniente a los costes de coordinación, debido a que el multilingüismo tiene costes, pero es previsible y gestionable mediante dotaciones estables de traducción y transcripción, interpretación y subtítulo en directo, entre otros. La comparación europea corrobora el modelo institucional y la no prohibición es la clave para sostener la comunicación multilingüe en los parlamentos complejos, mientras que los estándares europeos

sobre lenguas minoritarias recomiendan equilibrar la protección y el acceso a la información pública (Ruiz Vieytez, 2022, 55-60).

Por lo que corresponde a la financiación del régimen multilingüe del Congreso de los Diputados –cuestión largamente debatida en medios de comunicación y argumento recurrente en la opinión pública– se estructura en un contrato principal compuesto por cuatro lotes, traducción, interpretación, transcripción y subtítulo en directo, ya formalizado en el Boletín Oficial del Estado. La adjudicación fija importes sin IVA, de 590 788,11 euros (Lote 1 correspondiente a la traducción), de 1 768 500 euros (Lote 2 relacionado con la interpretación), 382 509 euros (Lote 3 relativo a la transcripción) y 555 984 euros (Lote 4 respecto al subtítulo), con un importe total adjudicado de 3 297 781,11 euros para el periodo contractual que da soporte a la interpretación en el Pleno y las comisiones y la edición del Diario de Sesiones y del Boletín Oficial de las Cortes Generales. En la licitación constaba además de un presupuesto base sin IVA de 4 946 671,67 euros como tope de concurrencia, lo que permite apreciar una baja económica relevante respecto del máximo previsto. En el Senado, la contratación específica para interpretación remota y transcripción se tramitó por procedimiento abierto acelerado, con un valor estimado de 1 995 000 euros y quedó adjudicado por un importe de 332 500 euros (sin IVA) con precios unitarios, según la resolución publicada¹⁹.

Más allá de los contratos marco, los costes de funcionamiento unitarios del Congreso de los Diputados se reflejan en la contratación menor, es decir, los pagos por servicios de interpretación en importes de 726 euros, 1452 euros, 2178 euros o 3630 euros por encargo, según la duración o la necesidad, lo que manifiesta el coste por sesión cuando procede reforzar los equipos o cubrir aquellos picos de actividad. La publicación en dos lenguas no aparece como partida separada, sus costes están integrados en los propios lotes de traducción y transcripción del contrato mayor, que son la base para editar en

¹⁹ Mesa del Senado (17 de septiembre de 2024). Anuncio de formalización de contratos de: Mesa del Senado. Objeto: Servicios de interpretación simultánea remota y posterior transcripción de las intervenciones realizadas en euskera, catalán, gallego y valenciano durante las sesiones parlamentarias del Senado. Expediente: 07/2024. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 225, de 17 de septiembre de 2024, páginas 50632 a 50634 (3 págs.)

versión original y en castellano los diarios y boletines oficiales. Así pues, el coste del uso de lenguas cooficiales es previsible y controlable mediante la planificación de cabinas, turnos de intérpretes y flujos de edición, sin necesidad de recurrir a estimaciones. De tal manera que la suma sin IVA de ambas formalizaciones es 3 630 281,11 (Congreso 3 297 781,11 euros + Senado 332 500 euros), tal y como consta en el anuncio de formalización del BOE. Para el Congreso, además, la licitación fijó un valor estimado muy superior, de un importe de 12 531 568,22 euros y un presupuesto base de 4 946 671,67 euros, pero la adjudicación efectiva quedó finalmente en 3 300 000 euros, con una duración de 18 meses y cuatro lotes. Esa diferencia entre estimación y adjudicación explica la parte de percepción de un importe superior del Congreso sobre el Senado y también que el contrato cubre más servicios y por más tiempo.

En el Senado, el contrato es otro expediente y otro objeto, ya que se refiere a la interpretación simultánea remota y la transcripción, no incluyendo la traducción escrita general ni el subtítulo, con una adjudicación de 332 500 euros sin IVA, para un año y a precios unitarios, es decir, importes máximos. Su valor estimado en la licitación fue de 1 995 000 euros, pero la formalización refleja ese techo anual más bajo porque el pago se hace por uso. Así, no es que sea poco o menos que en el caso del Congreso, sino que su diseño es más acotado. Por su parte, en el Congreso se verifican también costes unitarios mediante contratación menor cuando se refuerzan equipos o hay picos de actividad, importes de 726 euros, 1452 euros, 2178 euros o 3630 euros por servicio de interpretación, publicados en el Portal de Transparencia (1º y 4º trimestre 2024, 1º trimestre 2025). Estos datos oficiales, extraídos, confirman el orden de magnitud por sesión y ayudan a entender cómo el gasto total depende del calendario y de la carga de trabajos.

V. DERECHO COMPARADO: LOS MODELOS PARLAMENTARIOS DE SUIZA Y BÉLGICA

Este análisis se estructura en torno a Bélgica y Suiza por su relevancia comparada, puesto que representan dos ejemplos sólidos y contrastados de institucionalización del multilingüismo parlamentario que permiten comprobar el modelo español de 2023 desde perspec-

tivas complementarias. Suiza ofrece un diseño técnico-operativo y sirve como modelo de gestión eficiente del pluralismo lingüístico y nos muestra cómo hacer sostenible el uso de las lenguas cooficiales, mientras que Bélgica aporta la dimensión estructural y expone cómo el equilibrio entre comunidades condiciona mayorías y publicaciones, evidenciando cómo integrar el bilingüismo en el procedimiento decisorio y en la publicidad jurídica.

Por su parte, en lo que entendemos estrictamente como análisis del derecho comparado, los sistemas belgas y suizos han convertido el multilingüismo en una regla de organización ordinaria y no en una excepción, por ello, ofrecen indicadores muy útiles para poder evaluar la reforma española de 2023 en términos de viabilidad técnica, garantías de comprensión general y coherencia constitucional. Por esa razón, en este quinto epígrafe vamos a observar los casos de estos países de nuestro entorno, en el que examinaremos el caso belga y la articulación de grupos lingüísticos en las Cámaras federales, la lectura estructural de su Reglamento para asegurar el equilibrio entre ellos y la publicidad de las lenguas como estándar de accesibilidad del derecho parlamentario. Del mismo modo, veremos el caso suizo y la base constitucional del pluralismo lingüístico, la ley federal de lenguas como pieza de ejecución y la práctica del Consejo Nacional o Cámara Baja representante del pueblo.

Asimismo, expondremos las divergencias y convergencias de ambos modelos con el nuestro y presentaremos una tabla de contraste entre España, Bélgica y Suiza que sintetice la investigación realizada. El objetivo es doble, ya que por una parte lo que se pretende es mostrar criterios de actuación para valorar la adecuación del modelo español y por otra, exponer mejoras realistas en organización, publicación y costes de coordinación.

1. Bélgica y Suiza: modelos comparados de plurilingüismo parlamentario

La Constitución belga define cuatro regiones lingüísticas y organiza las Cámaras federales en grupos lingüísticos, de tal manera que el neerlandés y el francés se destina para los casos previstos por la propia Constitución, como establecen los artículos 4 y 43 de esta, con reglas de mayorías especiales que reflejan la paridad estructural entre

comunidades. Esta interpretación estructural del Reglamento y de los procedimientos como la distribución de tiempos, la composición de los órganos o las mayorías reforzadas se orienta a salvaguardar el equilibrio entre grupos, mientras que la publicidad oficial de las leyes en el Diario Oficial de Bélgica o *Belgisch Staatsblad*, conocido como *Moniteur belge* es bilingüe, ya que establecen el francés y el neerlandés con igual autenticidad. La versión alemana, siempre que exista, solo tiene carácter informativo²⁰. En la Cámara de representantes de Bélgica, el acta taquigráfica literal o *Compte rendu intégral* en francés / *Integraal verslag* en neerlandés, publica las intervenciones en la lengua del orador, mientras que otros sistemas como el Boletín de preguntas y respuestas o *Bulletin des questions et réponses / Vragen en Antwoorden*, el resumen analítico de las sesiones o *Compte rendu analytique / Beknopt verslag*, realizan publicaciones bilingües que garantizan la accesibilidad para toda la ciudadanía.

Como veremos a continuación, Bélgica ofrece un modelo diferente del suizo que busca el equilibrio entre los diferentes grupos lingüísticos y asegura una publicación bilingüe oficial que posee igual validez jurídica. En la práctica, la publicidad parlamentaria combina el acta taquigráfica literal que respeta la lengua usada por quien interviene, con resúmenes y boletines bilingües. Así pues, para valorar nuestro modelo del año 2023, esta referencia nos aporta dos lecciones. De una parte, la garantía constitucional de los grupos lingüísticos como un instrumento de equilibrio a la hora de la toma de decisiones. Por otra parte, una publicidad bilingüe del derecho con versiones igualmente auténticas y que es compatible con soluciones flexibles en el registro de los debates.

En el caso del modelo suizo, el artículo 70 de la Constitución Federal de Suiza de 1999 reconoce en su párrafo primero como lenguas oficiales el alemán, el francés y el italiano, siendo el romanche oficial en aquellas relaciones con personas de habla romanche, articulando el principio de territorialidad lingüística y la cooperación interterritorial. La ley suiza de lenguas, Ley federal sobre las lenguas

²⁰ Véase Université de Genève, Parallèles (2018, pp. 8-9) sobre autenticidad bilingüe y estatuto de la versión alemana en el *Moniteur belge*. Disponible en: https://www.paralleles.unige.ch/download_file/view/124/445

y la comprensión entre las comunidades lingüísticas²¹ asegura que cualquier persona pueda dirigirse a las autoridades federales en una lengua oficial y recibir respuesta en esa misma lengua, tal y como establece el artículo 6, además, ordena la publicación simultánea de las leyes en alemán, francés e italiano con igual autenticidad jurídica de las versiones conforme a lo que establece la ley de publicaciones²² en los artículos 6 y 10. En cuanto al ámbito parlamentario, la Cámara Baja suiza o Consejo Nacional (*Nationalrat / Conseil national*), funciona con interpretación simultánea en alemán, francés e italiano, y sus documentos legislativos circulan en paralelo al menos en alemán y en francés, con adaptación italiana, mediante una logística editorial que sincroniza las versiones. De esta manera, este modelo destaca como una organización racional de coste lingüístico, con libertad de uso por los miembros, con soporte técnico estable y edición multilingüe como modelo de publicidad oficial, lo que compatibiliza la comprensión y el uso de diversas lenguas (Ruiz Vieyetz, 2022, pp. 54-59). Igualmente, el sistema suizo se entiende como un modelo que integra el ordenamiento jurídico, de manera que el uso de diversas lenguas no es una excepción puntual, sino una condición ordinaria de trabajo sin jerarquías entre textos originales (López Basaguren, 2007, pp.102-106).

2. *Convergencias y divergencias con el modelo español. Contraste España, Suiza y Bélgica*

A continuación, expondremos las coincidencias y diferencias que existen entre los modelos suizo y belga con el nuestro del año 2023. Así, en cuanto a las convergencias, los tres modelos comparten un sistema normativo claro y la idea de que el uso de diferentes lenguas en el Parlamento exige la existencia de reglas escritas y soporte técnico. De tal manera que España reconoce el uso de len-

²¹ Suiza (2007). *Ley federal sobre las lenguas y la comprensión entre las comunidades lingüísticas* (LangA) [Federal Act on the National Languages and Understanding between the Linguistic Communities (LangA)] (SR 441.1). Disponible en: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2009/821/en>

²² Suiza (2004). *Ley federal sobre los repertorios del Derecho federal y la Gaceta Federal* (Ley de Publicaciones) (Federal Act on the Compilations of Federal Legislation and the Federal Gazette (PublA)) (SR 170.512). Disponible en: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2004/745/en>

guas cooficiales con interpretación simultánea y publicidad bilingüe, acatando lo dispuesto por el artículo 3 CE y por la jurisprudencia. Por su parte, Suiza fija en la Constitución en su artículo 70 y en la ley federal de lenguas en sus artículos 6 y 10, la equivalencia entre versiones y el derecho a usar cualquier lengua oficial, asegurando una cabina e interpretación en el Consejo Nacional al alemán, francés e italiano, así como una edición en varias lenguas de manera coordinada. Bélgica combina el bilingüismo jurídico original en la publicación federal y la organización de grupos lingüísticos en sus Cámaras, con mecanismos que garanticen el equilibrio y la publicidad bilingüe, como así establece su Constitución en los artículos 4 y 43. De este modo, en los tres los intérpretes, la sincronización textual y la edición sustituyen las soluciones puntuales y operan como un coste de coordinación aceptado para asegurar la accesibilidad, siempre que se acompañe de modelos de publicación y de control (Pla i Coelho, 2010, pp. 187-196).

En cuanto a las divergencias, estas responden a las propias del diseño constitucional de cada Estado y a la estructura y funcionamiento de sus instituciones. Así pues, España opta por un sistema procedimental en el Reglamento sin jerarquía preferente entre las lenguas cooficiales, pero preservando el castellano como lengua común de publicidad, sin crear grupos lingüísticos ni alterando las reglas de mayorías, de tal modo que el uso de las lenguas se realiza por servicios y edición bilingüe. En cambio, Suiza se apoya en el principio de territorialidad lingüística y en la autenticidad simultánea de las versiones, lo que convierte el multilingüismo en una condición de trabajo del Parlamento federal y de la producción legislativa, no solo en un derecho de uso en sesión, tal y como dispone el artículo 70 de la Constitución suiza y los artículos 6 y 10 de la ley federal de lenguas. Por su parte, Bélgica introduce una garantía estructural, como son los grupos lingüísticos, que afecta al proceso de decisión por mayorías especiales y combina la reproducción literal del texto en la lengua del orador con publicaciones bilingües, de tal modo que la igual autenticidad de francés y neerlandés en normas federales convive con soluciones editoriales diferenciadas en series parlamentarias como recogen los artículos 4 y 43 de la Constitución belga.

Así pues, y tras haber presentado las semejanzas y diferencias de los tres modelos, ahora expondremos una tabla de contraste entre España, Bélgica y Suiza que ejemplifique y resuma lo anteriormente expuesto.

Tabla de contraste

Criterio	España	Suiza	Bélgica
Habilitación	Reglamento + art. 3 CE	Const. art. 70 + Ley de lenguas	Const. arts. 4 y 43
Derecho de uso oral	Sí, con intérpretes	Sí, con intérpretes trilingües	Sí, por grupos lingüísticos
Publicidad/edición	Bilingüe (cooficial + castellano)	Multilingüe con versiones auténticas	Bilingüe auténtica (FR/NL)
Ingeniería institucional	Sin grupos lingüísticos	Territorialidad + equivalencia	Grupos lingüísticos y mayorías
Clave de control	Jurisprudencia TC (comprensión general)	Autenticidad legal trilingüe	Equilibrio intergrupos + publicidad

Fuente: Elaboración propia.

VI. REFLEXIONES FINALES

Las reflexiones finales de este trabajo se pueden formular desde una idea principal, la cual es que el multilingüismo parlamentario es constitucionalmente posible e importante, pero su diseño óptimo depende del órgano, de los fines institucionales y de los costes de coordinación que estemos dispuestos a asumir. La esencia del artículo 3 de la Constitución, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, conducen hacia una compatibilidad entre el reconocimiento de las lenguas cooficiales y la preservación de una lengua de comprensión general, es decir, un plurilingüismo sin sacrificar la accesibilidad general a la actuación pública, como manifiesta la STC 82/1986. La reforma del Reglamento del Congreso de 2023 ha dado un paso muy claro en esa dirección mediante el uso de intérpretes y la publicidad bilingüe, pero la pregunta no es solo si puede hacerse, que ya se ha hecho, sino si es conveniente hacerlo en ese órgano y a ese coste.

Desde un punto de vista institucional, tiene más sentido funcional vincular el uso ordinario de lenguas cooficiales a la Cámara con vocación territorial, al Senado, que al Congreso. El Senado ya llevó a cabo su reforma en los años 2005 y 2010, estableciendo un modelo con interpretación y publicación dual, que se extrae de su identidad como Cámara de integración territorial, con resultados a nivel organizativo bastante razonables. Así pues, en un sistema bicameral, el valor añadido del Senado reside en visibilizar la pluralidad territorial y conectar la deliberación con los espacios autonómicos. Por ello, el uso de las lenguas cooficiales encaja orgánicamente ahí, sin que ello impida que el Congreso de los Diputados pueda reconocerlo en términos acotados o finalistas, es decir, por materias, por comparencias o por sesiones de especial relevancia territorial. Con ello, lo que quiero poner de manifiesto es que esta distinción que planteo no es una jerarquía cultura, sino una decisión de técnica parlamentaria, en la que a cada Cámara se le proporciona la herramienta que mejor optimice su función.

De esta manera, la proporcionalidad en sentido estricto refuerza mi conclusión. La unidad de comprensión, asegurada por la publicación en castellano y, en su caso, por la interpretación, es un límite legítimo, puesto que el castellano funciona como lengua común y no como una lengua cooficial más y así se evidencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional mediante las sentencias 82/1986, 34/2023 y 49/2023, como en el caso de otros países de nuestro entorno. Por lo tanto, reconocer el derecho de uso de una lengua cooficial no obliga a convertirlo en regla general en cualquier sede, es decir, obliga a diseñar medios idóneos y suficientes para que su ejercicio no vacíe la comprensibilidad del proceso decisorio. De ahí que una norma por defecto en castellano, con facultades de uso cooficial bien encuadradas, pueda satisfacer mejor el equilibrio entre la expresión plural y la eficacia institucional. Esto es el mismo razonamiento que subyace de las experiencias europeas, que como ya hemos observado, Suiza organiza el coste con cabinas e igual autenticidad de las versiones o Bélgica asegura el bilingüismo jurídico y equilibrio entre los grupos lingüísticos sin exigir la traducción literal y exacta de toda intervención en tiempo real, sino mediante medios editoriales.

Además, el elemento económico añade un criterio de prudencia. Actualmente el Congreso sostiene un contrato principal de cuatro lotes que suman 3 297 000 euros sin IVA en su formalización y que, junto con la contratación menor para aquellos momentos en los que exista un pico de demanda, fija un suelo de gasto recurrente para mantener varios servicios. No quiero demonizar el coste, ya que toda garantía exige recursos, pero sí deberíamos preguntarnos si la misma finalidad de reconocimiento y promoción de las lenguas cooficiales puede lograrse con menor coste. Desde mi punto de vista, existen varias alternativas que son coherentes con la Constitución, como intensificar el sistema en el Senado como foro natural de pluralismo territorial, donde el valor simbólico y funcional del uso de las lenguas cooficiales es más alto por diseño institucional. Otra alternativa sería en el Congreso, donde se podría regular su uso mediante criterios de necesidad, cuando existan asuntos territoriales, iniciativas que tengan un impacto autonómico o, en el caso de comparecencias específicas, manteniendo la publicidad en las diversas lenguas cooficiales. Una tercera alternativa podría ser reorientar parte del gasto hacia políticas de promoción efectiva de las lenguas cooficiales en ámbitos donde su retorno social sea mayor, como por ejemplo en justicia o en sanidad, sin perder de vista que el Congreso de los Diputados ya garantiza la comprensión general a través del castellano.

De esta manera, y como conclusión final, estimo necesario recordar que el reconocimiento del multilingüismo parlamentario debe permanecer, ya que forma parte del patrimonio cultural y constitucional, contribuyendo a una representación más inclusiva. Y, por otra parte, quiero poner de manifiesto que se debe priorizar la lengua común en el Congreso, por economía, practicidad y por la finalidad de esa Cámara, reforzando simultáneamente el uso de las lenguas cooficiales en el Senado y habilitando en el Congreso vías razonables de ejercicio con publicidad en las lenguas cooficiales. De esta manera, maximizamos la accesibilidad y la representación, se minimizan los costes de coordinación y se evita que la garantía simbólica devore recursos que podrían fomentar mejor las lenguas cooficiales allí donde más falta hacen, es decir, no se trata de elegir entre promoción o comprensibilidad, sino de construir una estructura normativa y orga-

nizativa que compatibilice ambas metas con inteligencia institucional y responsabilidad presupuestaria.

El multilingüismo parlamentario es una herramienta valiosa para ampliar la representación democrática, porque permite, sin filtros, que la deliberación reúna la pluralidad lingüística real del país. Sin embargo, su éxito dependerá de que se cumplan tres elementos que, desde mi punto de vista, son fundamentales. En primer lugar, la adecuación institucional, porque no es lo mismo una Cámara de vocación territorial que una de representación política general. Se debe valorar la cultura política, la estructura territorial y la finalidad de cada órgano, unas normas claras sobre quién, cuándo y cómo puede usar las lenguas cooficiales. Todo ello con una ayuda técnica estable compuesta de interpretación, traducción y edición, así como con una publicidad accesible.

En segundo lugar, es necesario tener en cuenta la seguridad jurídica y la proporcionalidad, ya que el reconocimiento del uso de lenguas cooficiales exige, a su vez, preservar una lengua común de comprensión general que garantice la igualdad de acceso a los actos y a la información parlamentaria.

En tercer lugar, debe existir una disposición de asumir costes, porque el multilingüismo parlamentario tiene un precio de coordinación que debe ser previsible, transparente y evaluable. Un modelo eficiente planifica cargas, prioriza sesiones o materias donde el valor representativo sea mayor y explora criterios de necesidad o espacios temporales. En la Cámara de representación territorial el rendimiento simbólico y funcional suele ser superior, mientras que, en la Cámara de representación de políticas generales, la lengua común maximiza inteligibilidad y economía. De este modo, el equilibrio óptimo y competente combina pluralismo efectivo con accesibilidad garantizada y una asignación responsable de recursos, todo ello sin la renuncia a la promoción de las lenguas cooficiales allí donde su impacto social sea mayor.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos de revista y colaboraciones en obras colectivas

- AGULLÓ MATEU, R. D. (2007). El uso de las lenguas cooficiales en el Senado español. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (304), pp. 259-282.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2017). El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma. *Revista de Estudios Políticos*, (175), pp. 17-65.
- DELGADO RAMOS, D. (2018). El control parlamentario del gobierno en funciones en España: La experiencia de la XI Legislatura (2016). *Estudios constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (2), pp. 183-220.
- GARCÍA TOGA, R. (2008). El multilingüismo en el Parlamento Europeo. En L. GONZÁLEZ y P. HERNÁNDEZ (coords.), *El español, lengua de traducción para la cooperación y el dialogo*, pp. 189-191.
- GÓMEZ CORONA, E. (2007). La actividad de organización y funcionamiento interno de las Cámaras Parlamentarias en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Cuadernos de derecho público*, (32), pp. 189-222.
- LÓPEZ BASAGUREN, A. (2007). Las lenguas oficiales entre Constitución y Comunidades Autónomas: ¿desarrollo o transformación del modelo constitucional? *Revista española de derecho constitucional*, (79), pp. 83-112.
- MURO I BAS, X. (1997). Los deberes lingüísticos y la proyección de la cooficialidad lingüística sobre la distribución de competencias en la reciente jurisprudencia constitucional (Sentencias 337/1994 y 147/1996). *Revista española de derecho constitucional*, (49), pp. 259-298.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2000). La regulación del pluralismo lingüístico. Otra lectura del marco constitucional de los derechos y deberes lingüísticos. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP). Administrazio Publikoaren Euskal Aldizkaria*, (58, 1), pp. 279-298.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (2010). La tutela de las lenguas regionales o minoritarias estatutarias y su encaje en el modelo constitucional español ¿un tertium genus en el reconocimiento de los derechos lingüísticos? *Revista española de derecho constitucional*, (89), mayo-agosto (2010), pp. 157-191.
- PÉREZ FRANCESCH, J. L. (2006). El uso de las lenguas cooficiales en el Congreso de los Diputados y en el Senado. *Revista de llengua i dret*, (45), pp. 269-276.

- PLA I COELHO, A. M. (2010). La protecció del plurilingüisme a nivell estatal. Espanya i el model helvètic en l'escenari del dret comparat. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (10), pp. 162-206.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, A. (2023). La reforma del reglamento del congreso para regular el derecho de usar las lenguas oficiales de las CCAA. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (26), 2023, pp. 134-141.
- RIO SANTOS, F. (2023). El conflicto jurídico-constitucional de la lengua española. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, (27, 2), pp. 479-513.
- RUIZ VIEYTEZ, E. J. (2022). El futuro de las lenguas minoritarias europeas un análisis normativo. *Cuadernos europeos de Deusto*, (Extra-4, ejemplar dedicado a: SPECIAL ISSUE. Linguas minoritarias e futuro de Europa. Minority Languages and the Future of Europe), pp. 37-67.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (1999). El régimen constitucional del bilingüismo. La cooficialidad lingüística como garantía institucional. *Revista española de derecho constitucional*, (55), pp. 11-41.
- TASA FUSTER, V. (2017). El sistema español de jerarquía lingüística. Desarrollo autonómico del artículo 3 de la Constitución: lengua del Estado, lenguas cooficiales, otras lenguas y modalidades lingüísticas. Teoría y praxis. *Revista de Derecho Político*, 1(100), pp. 51-79. <https://doi.org/10.5944/rdp.100.2017.20682>
- URIBE OTALORA, A. (2018). La protección de la lengua castellana en el marco del multipartidarismo autonómico: el acceso a la información pública en español en la web oficial de los Parlamentos autonómicos *Revista de Derecho Político*, (102), pp. 155-199.
- URRUTIA LIBARONA, I. (2017). El nuevo régimen jurídico de las lenguas oficiales en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi. La evaluación del impacto lingüístico. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP). Administrazio Publikoaren Euskal Aldizkaria*, (Extra-107, 2), (Ejemplar dedicado a: La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskad), pp. 129-172.

Informes y documentos

- CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE (2025). Publications de la Chambre (Compte rendu intégral/analytique; Integraal verslag/Beknopt verslag).
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2025, 9 de enero). *Anuncio de formalización de contratos: Servicios de traducción, interpretación, transcripción y subtitulado en directo* (lotes 1-4) (BOE-B-2025-417).

- (2024). Portal de Transparencia. Contratación menor (4.º trim. 2024): Servicios de interpretación al castellano de lenguas cooficiales.
- PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO (PCSP) (2024). Expediente CON-2024/9900775.0 (Congreso de los Diputados): datos de licitación.
- SENADO (2024, 17 de septiembre). *Anuncio de formalización de contratos: Servicios de interpretación simultánea remota y posterior transcripción* (Exp. 07/2024) (BOE-B-2024-32652).
- SWISS PARLIAMENT (2014, octubre). *The Swiss Parliament as a plurilingual forum* (pp. 3–6).
- UNIVERSITÉ DE GENÈVE, PARALLÈLES (2018). *European multilingual primary term creation...* (pp. 8–9) (sobre autenticidad bilingüe en Bélgica).

VEINTICINCO AÑOS DESPUÉS DE LA ELABORACIÓN DE LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA: RECUERDOS Y ENSEÑANZAS

THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION ON THE TWENTY-FIFTH ANNIVERSARY OF ITS ELABORATION: RECOLLECTIONS AND LEARNINGS

Íñigo MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO
Letrado de las Cortes Generales
Catedrático Jean Monnet *ad honorem*

Fecha de recepción del artículo: noviembre 2025
Fecha de aceptación y versión final: diciembre 2025

RESUMEN

El artículo plasma la visión personal de su autor, quien tuvo una destacada participación tanto en la formulación del procedimiento para la elaboración de la Carta –la Convención– como en su redacción en tanto que vicepresidente del órgano responsable de acometerla.

Tras analizar el estado de los derechos fundamentales en la Unión ante la ausencia de un documento donde estos se plasmaran, el autor reflexiona sobre las causas que motivaron la adopción del mandato, la constitución de una convención que aunara las legitimidades nacional y europea y las vicisitudes acaecidas durante los casi once meses en los que los convencionales desarrollaron sus trabajos. Analiza el contenido de la Carta, así como las discrepancias sobre su valor jurídico y su plena vigencia antes y después de su integración en el Tratado de Lisboa. Amén de sus recuerdos, el autor extrae las enseñanzas de esta experiencia novedosa para el futuro de la Unión.

Palabras clave: Consejo europeo, la Convención y sus convencionales, cinco ideas básicas sobre el mandato recibido, la observancia de las cinco reglas de oro, su aprobación y posterior adopción por el Consejo europeo, el

valor jurídico de la Carta, el método de la Convención como procedimiento para las futuras revisiones de los Tratados, enseñanzas de entonces para el presente y el futuro.

ABSTRACT

This article reflects the personal view of its author, who played a prominent role both in formulating the procedure for drafting the Charter –the convention–and in its writing as Vice-President of the body responsible for undertaking it.

After dissecting the situation of fundamental rights in the European Union and the absence of a document where these were embodied, the author reflects upon the reasons that motivated the adoption of the assignment: the creation of a convention that would combine both national and European legitimacy, and the avatars that happened during the eleven months in which the delegates carried out their work.

The autor also analyzes the content of the Charter as well as the divergences about its legal value and its full force before and after its integration into the Treaty of Lisbon.

In addition to the remembrances, the author draws lessons from this endeavor, groundbreaking for the future of the European Union.

Keywords: the European Council, the Convention and its delegates, five basic ideas on the mandate received, observance of the five golden rules, approval and subsequent adoption by the European Council, the legal significance of the Charter, the Convention method as a procedure for future treaty revisions, lessons for the present and the future drawn from that experience.

Este año de 2025 ha sido testigo de dos efemérides que no han pasado desapercibidas. Me refiero al quincuagésimo aniversario de la proclamación de S. M. El Rey Don Juan Carlos I, que marca el inicio de la transición a la democracia en España, y el vigesimoquinto de la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión europea, durante el Consejo europeo celebrado en Niza.

Dado que en el ansia de los españoles para compartir con el resto de los europeos la hermosa aventura iniciada en la década de los años cincuenta, la ambición de ser «un país como los demás» y desterrar aquel *Spain is different* se convirtió en un clamor nacional, y los derechos fundamentales, su garantía y respeto eran la piedra angular de aquel deseo y aquella ambición, he querido sumarme a estas conmemoraciones recordando los avatares y vicisitudes de aquella experiencia inolvidable en la que tuve el honor y la fortuna de participar.

Tuve el honor de compartir muchas de estas reflexiones en mis libros «El rompecabezas» y «Alegato por Europa» o en «Europa von innen» de Kurt J. Lauk y, más recientemente en un debate promovido por la Universidad de Oviedo y en mi mensaje al «Civil Society Forum», organizado por el Movimiento europeo en la ciudad de Niza.

Hace ya algunos años, cuando el muro de Berlín se erigía en línea divisoria entre la libertad y la tiranía, me impresionó la lectura de un opúsculo de Milan Kundera titulado «El Occidente secuestrado» donde el escritor checo, residente en París y un buen ejemplo del *Homo europeus* insistía en que, por debajo de los regímenes políticos, latía una civilización europea común que ni siquiera el totalitarismo más cruel había sido capaz de eliminar.

Recuerdo un día ya lejano paseando por Praga, cuando en una librería de viejo me topé con unos versos de Pablo Neruda que decían así:

En vuestras casas entro y salgo en Venecia, en Hungría la bella,
en Copenhague, me veréis en Leningrado conversando con el joven
Puschkin, en Praga con Fucik, con todos los muertos y todos los vivos,
con todos los metales verdes del Norte y los claveles de Salerno.

La tesis de Kundera, apoyada por la lírica del poeta chileno, es muy sugestiva a la hora de determinar la naturaleza jurídico-política

de lo que hoy denominamos Unión Europea. Y ello es así porque la doctrina comunitaria de la integración se ha apoyado históricamente en una tesis que podría esquematizarse en los siguientes términos: Europa es un espacio de civilización común que se ha construido a lo largo de los siglos gracias a la aportación de diferentes elementos.

Ese espacio de civilización común es el basamento sobre el que se erige el edificio europeo. De ahí se infiere la noción de Europa como una comunidad fundada en una tradición –la humanista–, constituida por las aportaciones de griegos, romanos, judeocristianos y la filosofía de la Ilustración. En contraste con una concepción teológica del hombre –que lo contempla como una parte del orden natural–, el humanismo concibe el desarrollo de las potencialidades de todo ser humano a través de la conjunción de la educación –entendida como un despertar a las posibilidades de la vida– y la libertad individual, garantizada por la ley como una parte de un orden natural. En suma, el humanismo centra su atención en la persona humana que tiene un valor en sí mismo: el hombre como «medida de todas las cosas» según la expresión de Protágoras.

De ahí deriva una idea capital: el respeto a la dignidad de la persona como fuente de todos los demás valores y derechos fundamentales de la persona.

Todas estas ideas se encuentran en el sustrato ideológico que alumbra la construcción europea durante la década de los años cincuenta: la reconciliación francoalemana para preservar la paz como condición fundamental para la consolidación de las democracias parlamentarias pluralistas donde se garantizan los derechos fundamentales de la persona; la recuperación económica y la prosperidad como sustrato del sistema político y como catalizadoras de las opiniones públicas.

Estos ideales constituyen la más acabada expresión de las voluntades culturales imperantes en aquel momento. Su importancia histórica fue doble: por un lado, actuaron como elemento de cohesión interna entre las entonces denominadas democracias occidentales, desempeñando un rol capital como factores de identificación. Por otro, sirvieron como banderas políticas frente a una ideología y unos Estados que constituían su negación más palmaria. Solo la caída del Muro de Berlín puso fin a estos antagonismos.

En el ámbito de los Estados nacionales, la más acabada expresión de estos valores se recoge en la parte dogmática de los textos constitucionales. Pero, de acuerdo con la tesis expresada por Robert Schuman en su Declaración del 9 de mayo de 1950, «Europa no se haría de golpe sino a través de realizaciones concretas que crearían solidaridades de hecho». De ahí que, medio siglo más tarde, la Unión europea no tuviera una constitución en sentido formal, aunque los Tratados tuvieran valor constitucional material en el ámbito de sus competencias.

Esto no implicaba, en modo alguno, un desinterés de las instituciones comunitarias por los derechos fundamentales, aunque esa falta de regulación en los Tratados tuvo que ser paliada por el Tribunal de Justicia a través de su jurisprudencia.

Fue esta institución la que integró históricamente los derechos fundamentales de la persona en el devenir de las Comunidades. Primero, reconoció en la sentencia *Stauder* (29/1969) la comprensión de los derechos fundamentales de la persona dentro de los principios generales del derecho comunitario. Un año más tarde, proclamó en la sentencia *International Handelsgesellschaft*: «La protección de los derechos fundamentales está inspirada en los principios constitucionales de los Estados miembros». El cuadro se completa con la sentencia *Nold* (4/1973), donde afirmó: «Los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos en los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido, pueden facilitar, asimismo, indicaciones que es preciso tener en cuenta en el marco del derecho comunitario».

Apoyándose en estos tres principios, el Tribunal de Justicia reconoció entre otros derechos fundamentales en el ámbito comunitario el derecho de propiedad (sentencia *Hauer* en 1979); el derecho al libre ejercicio de una actividad económica (sentencias *Skeller* 1986 y *Kuhn* 1993); el derecho al respeto de la vida privada y familiar, derecho a la inviolabilidad del domicilio y correspondencia (sentencia *National Panasonic* 1980); el derecho al reagrupamiento familiar (sentencia *Kadiman* 1997); el derecho a la defensa (sentencia *Hoffmann-La Roche* 1985); o el derecho a la libertad de expresión (sentencia *ERT* 1991).

Pero la entrada de los derechos fundamentales en el derecho primario se produjo cuando la política con mayúscula se hace pre-

sente tras la caída del Muro. Los Tratados de Maastricht primero y Ámsterdam después no dejan lugar a dudas. Cuando afirman en su artículo 6, apartado primero, «La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros», están proclamando el carácter político de la Unión y lanzando un mensaje claro a los europeos: la Unión es más que un mercado, la Unión es un proyecto político. Tanto es así que, una *conditio sine qua non* para solicitar el ingreso como miembro de la Unión, es el respeto de los principios enunciados en el artículo 6.1, tal y como resulta del artículo 49 del Tratado de la Unión Europea.

Y para poner de relieve la incompatibilidad con aquellos Estados miembros que no cumplan con este respeto, el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea contempla la imposición de sanciones cuando se constate «la existencia de una violación grave y persistente de dichos principios».

Pero el TUE va más allá en lo que respecta a los derechos humanos. El artículo 6.2 establece las pautas jurídicas del respeto a los derechos fundamentales en la Unión Europea al afirmar que

La Unión respetará los Derechos Fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario.

Junto a esta incorporación progresiva de los derechos fundamentales al derecho primario de la Unión, la voluntad reiteradamente expresada por el Parlamento europeo desde el proyecto Spinelli en la década de los ochenta, así como la resolución del PE sobre el informe De Gucht o sendos informes del Instituto Europeo de Florencia y del grupo de expertos sobre derechos fundamentales presidido por Spiros Simitis, abogaban por la redacción de una Carta autónoma de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

En esa línea, en la resolución del PE del 19 de noviembre de 1997, de la que fuimos ponentes Dimitris Tsatsos y yo, instábamos a

la redacción de una Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (punto 12 de la Resolución).

En la mencionada Resolución, que explicita el Dictamen conforme del Parlamento europeo al Tratado de Ámsterdam, Tsatsos y yo llegamos a la conclusión del agotamiento del método intergubernamental para la reforma de los Tratados. El de Ámsterdam fue una buena muestra de ello. Como recordaba Carlos Westendorp, quien dirigió los trabajos preparatorios de la conferencia intergubernamental, los vetos cruzados entre los gobiernos dificultaron hasta el extremo cualquier posible avance. Ello se tradujo en la falta de consenso en los temas institucionales, donde Ámsterdam fracasó en toda regla.

Tsatsos y yo partimos de las experiencias de aquel grupo de reflexión para diseñar un procedimiento de preparación de una conferencia intergubernamental cuyos protagonistas no fueran exclusivamente los gobiernos, sino que la meritada preparación debería atribuirse a un grupo formado por representantes de los gobiernos, de la Comisión europea junto a diputados nacionales y europeos.

Partíamos, igualmente, de una convicción: Europa no afrontaría con éxito la ampliación más ambiciosa de su historia, con la incorporación de los países que habían estado separados por el Muro, —«los occidentales secuestrados» a los que se refería Kundera— sin una definición de sus principios y valores, el esclarecimiento de su sistema competencial y la reformulación de unas instituciones que seguían siendo prácticamente las mismas con las que las Comunidades habían echado a andar en los años cincuenta.

Denominamos aquel procedimiento «el método comunitario» para la reforma de los tratados, y el pleno del Parlamento europeo lo aprobó el 19 de noviembre de 1997 con mucho sabor español pues José María Gil-Robles presidía la euro-cámara, Marcelino Oreja era el comisario encargado de las reformas institucionales y quien redacta estos recuerdos fue su proponente y defensor en aquel Pleno.

Pero no fue hasta dos años más tarde, en junio de 1999, cuando quienes estaban facultados para hacerlo —es decir, los componentes del Consejo europeo— tomaron una doble decisión: el acuerdo de impulsar la redacción de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la utilización de aquel método que habíamos denominado comunitario para su redacción. Y lo justificaron de la

siguiente manera: «La evolución actual de la Unión exige la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales que permita poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los Derechos Fundamentales y su alcance».

El primer interrogante que planteaba tal afirmación era el sentido que el Consejo europeo quiso dar al término «evolución actual de la Unión». ¿Por qué cincuenta años después de la constitución de la primera comunidad europea, la del Tratado CECA? ¿Por qué ahora y no antes? En mi opinión, la razón estribaba en la senda, esencialmente económica, emprendida por las primeras Comunidades. Mucho mercado, mucha tarifa exterior común, mucha unión aduanera, pero poca política...

Por otro lado, los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros proclamaban y garantizaban suficientemente los derechos fundamentales de los ciudadanos y, en último término, el Convenio europeo para la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas, firmado en Roma en 1950, constituía una garantía jurisdiccional a nivel europeo de aquellos derechos amparados por dicho instrumento jurídico.

Pero cinco décadas después, Europa había cambiado de faz. Ya no se trataba de reconciliar a los enemigos de la víspera, ni de buscar el crecimiento económico que garantizara el bienestar material de los europeos. A finales del milenio, la Unión Europea tenía ante sí el reto de acometer las reformas institucionales de la Unión, poner en circulación el euro en sustitución de las monedas nacionales, avanzar en la configuración de un sistema de seguridad de defensa europeo, comunitarizar los asuntos de justicia y policía y, sobre todo, ultimar el sueño de los padres fundadores y «coser las dos Europas», en la atinada expresión de Bronislaw Geremek. Es en este contexto donde «la salvaguardia de los derechos fundamentales es uno de los principios básicos de la UE» y «condición indispensable para la legitimidad de esta», según resaltaban las conclusiones del Consejo europeo de Colonia.

La segunda razón la encontramos en la sentencia del Tribunal constitucional alemán sobre el tratado de Maastricht en octubre de 1993, donde el tribunal de Karlsruhe supeditaba cualquier avance en la integración europea al respeto del principio democrático. Incorpo-

rar a los tratados una Carta-catálogo de los derechos fundamentales va en esa línea exigida por el Alto Tribunal, lo que explica el interés de la presidencia alemana del Consejo de la Unión para protagonizar tal iniciativa.

Aquel mismo texto de junio de 1999 se pronunciaba sobre el contenido de la futura Carta en los siguientes términos: «Deberá incluir los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales»; para indicar, a continuación, las fuentes de la regulación de esa categoría de derechos:

El Convenio europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales y las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros como principios generales del derecho comunitario. Asimismo, deberán formar parte del contenido de la Carta los derechos básicos que corresponden únicamente a los ciudadanos de la Unión. Finalmente, al redactar la Carta se tendrán en cuenta también derechos económicos y sociales, del mismo modo que en la Carta Social europea y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores [...] en cuanto no se limitan a fundamentar únicamente los objetivos de la actuación de la Unión.

Así pues, el Consejo europeo estableció una jerarquía de los derechos que debería recoger la Carta. Los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales fundamentales deberían ser incluidos. Y no de cualquier forma, sino tal y como resultan de las dos fuentes mencionadas. A idéntico nivel se situaban los derechos de ciudadanía, es decir, aquellos que corresponden a los que son ciudadanos de la Unión por el hecho de serlo.

Detrás de esta jerarquía establecida por el Consejo europeo se escondía, en mi opinión, un deseo de limitar el contenido de la Carta a derechos que fueran efectivamente justiciables, o a derechos que, en realidad no tuvieran tal naturaleza sino el carácter exclusivo de principios.

En segundo lugar, el Consejo pretendía, a través de esa limitación, la interdicción de nuevos gastos para la Unión. Cuando el Pacto de Estabilidad, hijo de los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht, cerró el grifo del endeudamiento y del déficit público de los Estados, esos mismos Estados, que apostaron por la

austeridad en las perspectivas financieras de la Unión Europea, no querían crear obligaciones que implicasen mayor gasto para la Unión Europea.

Por ello, cuando se refiere a los derechos económicos y sociales, el Consejo europeo no empleó términos tan rotundos. Habló de «tenerlos en cuenta» y estableció una limitación: el que sean derechos que «no se limiten a fundamentar únicamente los objetivos de la actuación de la Unión».

El Consejo europeo, celebrado en la ciudad finlandesa de Tampere en octubre de 1999, acordó la composición de lo que luego denominaríamos la Convención: quince representantes personales de los jefes de Gobierno de los Quince, dieciséis diputados europeos elegidos por el Parlamento Europeo, delegación cuya presidencia tuve el honor de ejercer, treinta diputados nacionales elegidos por los respectivos parlamentos, amén del representante de la Comisión europea. Asimismo, el Consejo europeo de Tampere estableció la presencia, como observadores, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Consejo de Europa.

El diecisiete de diciembre de 1999 quedó formalmente constituida la Convención, que eligió presidente al representante del gobierno alemán, Roman Herzog, antiguo presidente de la República Federal y del Tribunal de garantías constitucionales de Karlsruhe.

Su elección fue un acierto y eso que le sucedieron toda suerte de desgracias a lo largo de ese año. Primero enfermó gravemente su mujer, quien fallecería pocos meses después. Más adelante, sufrió un infarto por lo que a partir de finales de agosto tuvo que ser internado y, posteriormente, la convalecencia le impidió volver a presidir la Convención. Los vicepresidentes estimamos que sustituirlo era abrir un debate en un momento en que lo urgente era terminar nuestra tarea y tuvimos que concluir los trabajos en su ausencia, sin perjuicio de que su *autoritas* estuviera siempre muy presente.

La enfermedad de Herzog motivó que me pidiera que le sustituyera en el Consejo europeo de Feira en junio del año 2000, para dar cuenta del estado de los trabajos de la Convención. Así lo hice ante los jefes de Estado y de Gobierno de los entonces 15 miembros de la Unión europea. Hablé catorce minutos en español sobre el estado de nuestros trabajos, el procedimiento que estábamos utilizando para la

redacción de la Carta y los avatares con los que nos encontrábamos y a los que debíamos hacer frente. Procuré ser claro y conciso. No planteé interrogante alguno ni pedí ningún tipo de instrucción, como algún convencional me había sugerido. Transmití la convicción de estar a mitad de camino y la voluntad de los convencionales de arribar a buen puerto. Y resalté algo en lo que creía profundamente: el éxito de nuestra misión dependería muy mucho de un factor: conseguir «pensar como europeos» como pedía Jean Monnet en sus *Memoires* o, lo que es lo mismo, abandonar una visión puramente nacional para abarcar otra diferente, pero en, ningún caso, contradictoria: aquélla que contemplara, por encima de todo, el interés de los europeos.

La reacción a mis palabras fue muy positiva y esperanzadora, aunque algunos jefes de gobierno se mostraran reticentes a otorgar a la Carta valor jurídico. De vuelta a Bruselas, transmití a los convencionales mi impresión positiva y los animé a acelerar nuestros debates para ultimar la redacción de la Carta.

Dos conversaciones posteriores abundaron en esa exigencia. La primera tuvo lugar en Berlín con el ministro alemán de Asuntos Exteriores. En ella vi a un Joschka Fischer muy favorable a aceptar, sin cambios, el producto de la Convención, instándonos a concluir nuestros trabajos a la mayor brevedad posible. La segunda conversación a la que me quiero referir tuvo lugar en París con Pierre Moscovici, ministro a la sazón de asuntos europeos, quien nos dijo que, si nuestra intención era que la Carta tuviera carácter vinculante, sería imprescindible que la hubiéramos aprobado antes del Consejo europeo de Biarritz, que habría de celebrarse el 13 de octubre; solo de esta forma, podría incluirse en el orden del día de la conferencia intergubernamental de Niza en ese mes de diciembre del año 2000.

Necessitas caret lege afirma el adagio latino, por lo que nos pusimos manos a la obra –o, más en concreto, pluma al papel– con bríos renovados. A tal fin, respetamos estrictamente el método de trabajo establecido en Tampere. El Consejo europeo celebrado en aquella localidad finlandesa creó un «comité de redacción» compuesto por un representante de los cuatro estamentos –evocador concepto este del espléndido libro de Otto Hintze «La sociedad estamental»–. Estos cuatro estamentos eran los gobiernos, el Parlamento europeo, los parlamentos nacionales y la Comisión europea, representados

respectivamente por Pedro Bacelar de Vasconcelos, reemplazado más adelante por Guy Braibant, el que suscribe, Gunnar Jansson y Antonio Vitorino. Este «comité de redacción» tomó el nombre alemán de *Presidium*, que en esa lengua significa presidencia colectiva, y sería el encargado de elaborar las propuestas que posteriormente deberían ser debatidas por todos sus miembros.

Tampere establecía igualmente el procedimiento para constatar el acuerdo final. Este requería el consenso en el interior de cada estamento y de los cuatro estamentos entre sí. Si se producían uno y otro, el presidente del órgano debería transmitir el texto resultante al Consejo europeo.

Los trabajos de la Convención, que se desarrollaron durante once meses, se rigieron por cinco ideas básicas:

1. Colegialidad: el *college improbable* que supuso la Convención, logró combinar –a pesar de su heterogeneidad– la legitimidad y los diferentes puntos de vista de los diversos miembros nacionales y comunitarios. Para lograrlo, decidimos sentarnos por orden alfabético y no por estamentos o delegaciones nacionales. Queríamos, con ello, manifestar la igualdad de todos los convencionales: valía lo mismo ser representante de un presidente de Gobierno que ser diputado raso. Pretendíamos, además, evitar los compartimentos estancos. Mezclando a los componentes de los diferentes estamentos entre sí, buscábamos un mayor diálogo, una mejor comprensión de las posiciones del otro, una confraternidad que sería un elemento capital –intuíamos– a la hora de lograr el consenso final.

2. Consenso: la constante preocupación de los convencionales fue no apartar o marginar a ninguno de sus miembros. De forma flexible y progresiva se consiguió edificar progresivamente el consenso entre los cuatro estamentos y entre la cuasi unanimidad de los sesenta y dos miembros de la Convención. A tal fin, tomamos una decisión de enorme calado: decidimos no votar. Había dos razones para ello. La primera radicaba en la falta de lógica democrática en la composición de los estamentos. Porque, cuando se produce un voto en un consejo municipal, en una asamblea regional o en un Parlamento nacional, la lógica democrática responde al resultado de unas elecciones previas. Tal lógica estaba ausente en la composición de la Convención. ¿Por qué

éramos dieciséis los diputados europeos? o ¿Por qué treinta los diputados nacionales? o ¿Por qué había solo un representante de la Comisión?

La segunda razón era consecuencia directa de tal composición, en la que los parlamentarios constituíamos una gran mayoría. Para nosotros, ya fuéramos diputados europeos o nacionales, el procedimiento parlamentario era idéntico: propuesta, enmienda, voto. Si hubiéramos seguido tal esquema en la Convención, hubiéramos podido formar fácilmente mayorías parlamentarias que dejaran al margen a un buen número de gobiernos. Es decir, podíamos aprobar un texto que contara con el respaldo de un gran número de convencionales, pero con el rechazo de un buen número de representantes personales de los presidentes de Gobierno. Y si tenemos en cuenta que el resultado de nuestro trabajo habría de ser ratificado por éstos últimos, la suerte que correría un texto aprobado en aquellas condiciones era fácilmente previsible. El sistema de aprobación previsto en el Consejo europeo de Tampere también abonaba la idea de no votar. De ahí la propuesta del *Presidium* al plenario de la Convención, que aceptó inmediatamente, y que podíamos sintetizar en la fórmula «ni voto ni veto».

3. Concertación: se tuvo en consideración el conjunto de puntos de vista expresados por los observadores en el seno de la Convención y al final, se recogió la apreciación, claramente positiva, de los representantes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Consejo de Europa, así como del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos. También se tuvieron en cuenta las opiniones de los Estados candidatos a la futura ampliación de la Unión, que fueron especialmente constructivas. Asimismo, se recogieron también las numerosas opiniones expresadas por los representantes de la sociedad civil, de los sindicatos y las ONG. Sus contribuciones consiguieron que el texto resultante fuera no solo la Carta de los representantes políticos sino la Carta de los representados.

4. Transparencia: el propio Consejo Europeo de Colonia quiso que los debates fueran públicos. En consecuencia, trabajamos de forma pública, difundiendo en tiempo real el contenido de los debates y el consiguiente fruto de las sucesivas reflexiones en las webs del Consejo y del Parlamento Europeo.

5. Equilibrio: Se hizo un esfuerzo escrupuloso por respetar al pie de la letra el mandato del Consejo Europeo de Colonia. También

quisimos conciliar y conjugar los derechos clásicos del siglo XIX y los modernos del siglo XXI, el carácter universal de los derechos del hombre con la especialidad de los valores europeos, los derechos de la persona con los del ciudadano europeo.

Asimismo, en el éxito final de la Carta tuvo, en mi opinión, una gran importancia la observancia de las siguientes cinco reglas:

Primera. Redactar la Carta como si fuera a integrarse en los Tratados. Desde que comenzó sus trabajos, la Convención se impuso a sí misma una línea de rigor-técnico jurídico, redactando los artículos de la Carta como si fueran a tener efecto obligatorio mediante su integración en el Tratado de la Unión. Recuerdo como en la sesión inaugural mi colega el «verde» austriaco, Johannes Voggenhuber, planteó la cuestión en estos términos: «¿Qué tipo de Carta vamos a redactar? ¿Una declaración o un documento que tendrá vinculación jurídica? Porque según la respuesta, acometeremos el trabajo de una manera o de otra». Herzog le respondió que el destino de la Carta no era asunto nuestro, pues no nos competía, pero que deberíamos trabajar «como si la Carta fuera a integrarse en los Tratados». Este *Als ob*, a la manera de un imperativo kantiano, hizo fortuna y nos evitó muchas discusiones bizantinas.

Segunda. La segunda de estas reglas consistió en no hacer promesas que no pudieran cumplirse. Herzog nos convenció de la importancia de no caer en la retórica y evitar los fuegos artificiales. En cierta ocasión la Confederación Europea de Sindicatos me invitó a participar en un seminario. Un gran panel convocaba al acto bajo la divisa «Por la integración de la Carta en los Tratados». «Comparto vuestros objetivos» –afirmé– «pero para tener éxito debemos concentrarnos en la tarea de redacción de un catálogo de derechos y no de esas cartas que en Navidad remiten los niños de mi país a los Reyes Magos, donde incluyen todo lo habido y por haber, en la confianza de que algo caerá». Los dirigentes de la CES, los muy activos Emilio Gabaglio y Erik Carlslund asintieron; su concurso fue muy eficaz a la hora de la elaboración del capítulo dedicado a la solidaridad.

Tercera. La tercera regla consistió en marcarnos un límite para no sobrepasar el marco de las competencias fijadas por los Tratados. La Convención no debía convertirse en un atajo para la revisión de

éstos, ya que esa tarea era el mandato de la Conferencia intergubernamental y no el nuestro.

Cuarta. La cuarta regla consistió en no incluir en la Carta ninguna disposición contraria a las constituciones de los Estados miembros, ni tampoco reconocer o proclamar derechos que requiriesen una reforma de las constituciones nacionales. En la primera redacción del derecho de propiedad incluíamos la posibilidad de expropiaciones mediante «una previa y justa indemnización». Álvaro Rodríguez-Bereijo, representante del presidente del gobierno español, saltó como un resorte: «La Constitución española no exige que la indemnización sea previa». En consonancia con la antedicha regla de oro, el *Presidium* eliminó ese requisito de la siguiente versión.

Quinta. La última regla radicaba en redactar un texto legible y comprensible para la gente que no tuviera conocimientos jurídicos. A esta propuesta, que resulta fácil de expresar y muy difícil de llevar a la práctica, Jansson añadió un «compromiso a la nórdica»: La Carta no debía comprender más de cincuenta artículos, cada artículo no debería tener más de tres párrafos.

La primera premisa la cumplimos a rajatabla pues los artículos 51-54 son disposiciones de carácter general relativas al alcance jurídico de la Carta y no contienen la regulación o proclamación de derecho alguno; en el segundo caso, solo un artículo tiene cuatro párrafos. Pero no soy el más indicado para lamentarlo... ¡porque el artículo corresponde a una petición de mis eurodiputados!

A la hora de exponer un balance, quiero resaltar cómo el resultado de la Carta es un catálogo de derechos fundamentales, que incorpora, junto a los derechos civiles y políticos clásicos y a los derechos de ciudadanía europea, los derechos sociales y económicos, exigencia irrenunciable del modelo social y político europeo, que forman parte indivisible, como derechos de libertad y de igualdad que son, de la dignidad de la persona en una sociedad democrática e inseparables de los derechos civiles y políticos. Y, asimismo, la nueva formulación de derechos en materia de biomedicina y bioética, protección de datos personales, derecho a una buena administración, acceso a los servicios de interés económico general, junto con un texto claro, conciso y equilibrado un texto equilibrado en la definición del contenido de cada derecho y la remisión a las cláusulas horizontales

para especificar su ámbito de aplicación son elementos fundamentales del resultado de casi once meses de trabajo.

La Carta incluye un preámbulo introductorio y 54 artículos distribuidos en 7 capítulos:

Capítulo I: Dignidad (dignidad humana, derecho a la vida, derecho a la integridad de la persona, prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado).

Capítulo II: Libertad (derechos a la libertad y a la seguridad, respeto de la vida privada y familiar, protección de los datos de carácter personal, derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia, libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, libertad de expresión e información, libertad de reunión y asociación, libertad de las artes y de las ciencias, derecho a la educación, libertad profesional y derecho a trabajar, libertad de empresa, derecho a la propiedad, derecho de asilo, protección en caso de devolución, expulsión y extradición).

Capítulo III: Igualdad (igualdad ante la ley, no discriminación, diversidad cultural, religiosa y lingüística, igualdad entre hombres y mujeres, derechos del menor, derechos de las personas mayores, integración de las personas discapacitadas).

Capítulo IV: Solidaridad (derecho a la información y a la consulta de los trabajadores en la empresa, derecho de negociación y de acción colectiva, derecho de acceso a los servicios de colocación, protección en caso de despido injustificado, condiciones de trabajo justas y equitativas, prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo, vida familiar y vida profesional, seguridad y ayuda sociales, protección de la salud, acceso a los servicios de interés económico general, protección del medio ambiente, protección de los consumidores).

Capítulo V: Ciudadanía (derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo, derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales, derecho a una buena administración, derecho de acceso a los documentos, Defensor del Pueblo, derecho de petición, libertad de circulación y de residencia, protección diplomática y consular).

Capítulo VI: Justicia (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, presunción de inocencia y derechos de la defensa, principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas, derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito).

Capítulo VII: Disposiciones generales. (regulan el ámbito de aplicación de los derechos, su alcance, el nivel de protección o la relación existente entre la protección asegurada por la Unión y la que dispensan las constituciones nacionales y otros instrumentos de protección, entre los que se destaca el Convenio Europeo de Derechos Humanos).

La elaboración de la Carta supuso muchas renunciaciones y exigió grandes dosis de prudencia y realismo, sin que pueda decirse que se trate de una Carta de mínimos. Desde luego, el capítulo dedicado a recoger los derechos sociales y económicos fue el que creó más y mayores dificultades, por las divergencias existentes respecto de su inclusión en la Carta y con qué alcance, dado el carácter de derechos «programáticos», no directamente justiciables, que tienen algunos de estos derechos. Y dada también la diferencia de modelos de relaciones laborales y de políticas sociales y económicas entre los Estados miembros de la Unión.

Existía el temor a la rigidez que la «constitucionalización» de estos derechos a nivel comunitario, en un texto con vocación normativa vinculante, pudiese incidir en la definición de las políticas de flexibilización de las economías europeas para hacerlas más competitivas dentro de un mercado mundial globalizado. Y tampoco era menor, como he señalado *supra*, el temor a la creación de obligaciones financieras que resultaran difícilmente asumibles para la Unión Europea y para los Estados miembros, por la exigencia de un incremento del gasto público imposible de financiar o que comprometiese los objetivos de estabilidad inherentes a la moneda única.

Si se hubiera distinguido entre derechos y principios a la manera de la Constitución española de 1978, ello hubiera permitido clarificar el ámbito de actuación de la Unión y de los Estados miembros y, al mismo tiempo, poner de relieve a los ojos de los ciudadanos quién hace qué. Sin embargo, los miembros de la izquierda en la

Convención desestimaron esa fórmula por entender, erróneamente a mi juicio, que equiparaba los principios a derechos de segunda división. Habiendo constatado la falta de consenso suficiente, la presidencia no insistió en esta fórmula que hubiera encontrado su acomodo en una cláusula horizontal y se contentó con especificar el ámbito competencial caso por caso.

El 2 de octubre del año 2000, la Convención aprobó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea por un amplio consenso entre sus miembros. Posteriormente, el Consejo europeo celebrado en Biarritz, el 13 de octubre de 2000, aprobó la Carta por unanimidad. La Carta fue solemnemente proclamada por el Consejo de ministros, el Parlamento y la Comisión europeos, el 7 de diciembre de 2000, durante el Consejo europeo celebrado en Niza. La inserción de la Carta en los Tratados, posibilidad prevista por las conclusiones del Consejo europeo de Colonia, y que implicaba su carácter jurídicamente vinculante, requería la unanimidad de todos los Estados miembros participantes en la Conferencia intergubernamental. Seis de ellos – Gran Bretaña, Irlanda, Suecia, Dinamarca, Finlandia y Holanda– se opusieron. Tampoco fue posible la inclusión de una referencia a la Carta en el artículo 6.2 del TUE. Con ello, se produjo una paradoja: en el mismo Consejo europeo de Niza, donde se proclamó solemnemente la Carta por el Consejo, la Comisión y el Parlamento europeo, se rechazó la creación de una base jurídica que permitiera la adhesión de la Unión Europea a la Convención de Roma; esa misma Convención que sí aparece recogida en el artículo 6.2 del TUE...

Pero ello no quiere decir que la Carta no produjese efecto; antes, al contrario, llegaron bien pronto. En el plano político, la aceptación por el canciller Wolfgang Schäussel de la Carta fue un ingrediente muy positivo del Informe de los tres sabios sobre la situación de Austria que permitió el levantamiento de sanciones a dicho país. Sí tenemos en cuenta que, dicho informe se elaboró cuando la Carta no había sido formalmente aprobada por la Convención, podemos concluir que sus efectos empezaron a desplegarse antes de su nacimiento.

En el plano legislativo, en noviembre de 2000, –antes, por tanto, de su proclamación solemne– la comisión de ética de la Unión Europea, al elaborar su Informe sobre una propuesta relacionada con la

biomedicina, manifestó su concordancia con el artículo 3 de la Carta.

Finalmente, y desde la óptica jurisdiccional, el Tribunal Constitucional de España, en la sentencia 292/2000 de 30 de noviembre, sobre la legislación española de protección de datos, se refirió expresamente a la regulación de esta materia en la Carta para fundamentar sus tesis.

Sirvan estos tres ejemplos como muestra de los efectos políticos e incluso jurídicos desplegados por la Carta.

Por último y esta decisión tuvo una importancia capital y así me importa señalarlo, la Comisión anunció, en marzo de 2001, que todos sus proyectos de normas comunitarias deberían ser coherentes con el articulado de la Carta y mencionar en su parte no dispositiva la coherencia de toda propuesta con la Carta.

La Declaración N.º 21 aneja al Tratado de Niza sobre el futuro de la Unión Europea incluyó la cuestión del estatuto de la Carta como uno de los temas a tratar en la Conferencia intergubernamental, prevista para 2004.

La Carta fue objeto de estudio del grupo de trabajo II de la Convención constitucional. Su presidente Antonio Vitorino logró un apoyo cuasi unánime a la propuesta de incorporar la Carta al Tratado constitucional tal y como había sido aprobada en Niza, con algunas leves modificaciones relativas a su ámbito de aplicación. En el debate celebrado en el plenario de la Convención apoyé con entusiasmo la propuesta del grupo de trabajo. Para quienes habíamos participado en la elaboración de la Carta, «redactándola como si fuera a integrarse en los Tratados» según la expresión del presidente Herzog, la propuesta de Vitorino hacía realidad, tan solo dos años después, el sueño que no pudo cumplirse en el 2000. En aquel momento me pronuncié sobre un tema que no había obtenido unanimidad en el grupo de trabajo y que suscitaba numerosas discusiones en mi familia política: para algunos, la Carta debía situarse en el Preámbulo, para otros debía incorporarse como el Título I de la Constitución. Entonces dije: «[...] Finalmente, en lo que respecta al armazón constitucional que ayer presentamos, su [...] a título personal creo que la Carta debe integrarse en su totalidad en la Parte II de la Constitución europea [...]».

El día 31 de octubre me reuní con los representantes del Comité Español de Representantes de Minusválidos en Madrid. Esta era una

asociación que englobaba a distintas organizaciones de personas con discapacidad con los que ya había tenido un contacto muy estrecho durante la redacción de la Carta. Ahí expliqué mi postura en torno a la integración de la Carta:

Incorporarla al Preámbulo plantea el interrogante de su valor jurídico. Es el caso de la constitución de la IV República francesa que en 1946 incorporó a su Preámbulo la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789. Durante demasiados años, el debate en Francia versó sobre su alcance jurídico. Como ustedes y yo queremos que tenga valor constitucional, prefiero rechazar esta opción. Incorporarla al principio del texto constitucional tiene la ventaja de realzar su importancia y el inconveniente de alargar esta primera parte que abarcaría más de cien artículos. De ahí mi preferencia porque la Carta se convierta en la Parte II de la Constitución, con lo que conseguiríamos una gran visibilidad sin dificultar la comprensión de la Parte I.

Los amigos del CERMI me manifestaron su apoyo, lo que me dio ánimos para defender esta posición.

Sin embargo, los resultados negativos en los *referenda* de Francia y Holanda obligaron a abandonar el Tratado Constitucional y a renegociar un nuevo Tratado, en el que, como expresó el profesor Jacques Ziller «Tendremos que sacrificar la forma para salvar el fondo».

La Conferencia intergubernamental de 2007, en la cual se negoció el Tratado de Lisboa, desechó la integración de la Carta en los Tratados debido a la resistencia de algunos Estados miembros. La Carta de los Derechos Fundamentales fue la gran perdedora del nuevo Tratado de Lisboa. Tanto en Francia como más adelante en Irlanda su contenido resultó controvertido y ello porque fue utilizado por los eurófobos para crear miedo o levantar controversias sin ningún fundamento real. Recuerdo un debate en la Asamblea nacional francesa con su delegación para asuntos europeos presidida por mi buen amigo Pierre Lequiller en presencia de varios diputados europeos. Un diputado francés, de cuyo nombre no quiero acordarme, adelantó su voto negativo al Tratado constitucional porque, según él, la Carta era incompatible con el laicismo de la República Francesa. Tomé la palabra para rebatirle en una breve intervención. Al terminar ésta

–*L'esprit de l'escalier, hélas*– me acerqué para ofrecerle un argumento suplementario en favor de mi tesis. «No se moleste» –me dijo– «ya sé que tiene usted razón, pero...». Lo mismo ocurrió durante la campaña del referéndum irlandés donde los eurófobos sostuvieron su rechazo a la Carta porque supondría... ¡el aborto libre en Irlanda! Otra falsedad más porque la Unión Europea no tiene competencias en esa materia y por tanto está incapacitada para regularlo pero, como dice el refrán, calumnia que algo queda.

Lo más llamativo de todos estos sucesos es la utilización de este o aquel otro artículo de la Carta para, malinterpretándola, descalificarla por completo y, sin embargo, olvidar los beneficios que aporta para los derechos de todos y cada uno de los europeos.

En el Tratado de Lisboa resultante de esa negociación y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de diciembre de 2009, la Carta adquiere carácter jurídico vinculante, salvo en Polonia y Reino Unido (Protocolo N.º 9), mediante la inserción de una mención por la que se le reconoce el mismo valor jurídico que los Tratados. De este modo, el Artículo 6, primer párrafo del Tratado de la Unión Europea dispone que

La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adoptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.

Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados.

Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones.

De este modo, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea es de obligado cumplimiento por parte de las instituciones europeas actuando en el marco de sus respectivas competencias y por parte de los Estados miembros cuando ejecuten normas de derecho comunitario.

Tanto el Artículo 52, párrafo 2, de la Carta como el Artículo 6 del TUE no amplían el campo de aplicación del Derecho comunitario

más allá del ámbito de competencias la Unión, ni crean ninguna nueva competencia ni tarea para la Unión.

Por último, el Tratado de Lisboa prevé un paso suplementario en el camino de la protección de los Derechos Fundamentales. El Artículo 6, párrafo 2 del TUE estipula: «La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados».

Ello se llevará a cabo mediante un acuerdo con el Consejo de Europa. La conclusión de dicho acuerdo se llevará a cabo por unanimidad en el Consejo, tras la aprobación del Parlamento Europeo.

Apostillo cómo, pese al tiempo transcurrido, tal mandato sigue sin llevarse a cabo...

A modo de conclusión y con la perspectiva de los cinco lustros transcurridos desde los hechos aquí relatados, quiero resaltar los siguientes aspectos:

Primero. La redacción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea por una Convención que conjugara las legitimidades nacional y europea demostró que era posible llegar a avances tangibles en un ámbito capital para los europeos, convirtiendo a los derechos fundamentales en el ADN de la Unión europea.

Segundo. Su éxito convirtió a este procedimiento de la Convención en el método jurídico ordinario para cualquier modificación en profundidad de los Tratados, como lo prueba su reconocimiento en el artículo 48 del Tratado de la Unión europea.

Tercero. Los efectos jurídicos y político de la Carta se pusieron de manifiesto, incluso antes de su incorporación al derecho primario de la Unión, en dos ámbitos distintos. Hacia el interior, con la decisión de la Comisión europea de acomodar todas sus propuestas normativas a su conformidad con los derechos reconocidos y garantizados por la Carta y de vigilar el cumplimiento por los Estados miembros de su contenido, llegando incluso al despliegue de sanciones, como lo prueban casos puntuales en Hungría y Polonia. Hacia el exterior, con las modificaciones normativas acometidas en algún Estado candidato

para compatibilizar su constitución con los derechos y libertades, tal y como aparecen recogidos en la Carta.

Cuarto. La Carta permite una identificación clara de los derechos antes de su aplicación jurisdiccional, estableciendo con claridad los parámetros de legalidad de la actuación de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros en cuanto apliquen derecho comunitario. Al mismo tiempo, la Carta consolida la función inspiradora y orientadora de los derechos fundamentales para el ejercicio del poder por las instituciones de la Unión.

Quinto. La elaboración de un catálogo de los derechos fundamentales de los europeos ahondó en la convicción de que los Estados miembros de la Unión era Estados «seguros» en la garantía y el respeto de los derechos humanos y en la cristalización del binomio libertad-seguridad. Ello facilitó muy notablemente la aprobación, inmediatamente después de la proclamación de la Carta, de la Orden europea de detención y entrega, que constituyó un instrumento capital para dificultar la impunidad de los delincuentes en territorio europeo y, en el caso de España, para luchar eficazmente y acabar con el terrorismo de ETA.

Aquel 13 de octubre del año 2000 escribí en el Diario ABC:

Cuando en una tarde lluviosa y fría, me alejaba de Biarritz, pensé en el enorme trabajo realizado durante el último año por los sesenta y dos miembros que compusimos la Convención. Y también pensé en el mucho trabajo que nos quedaba por hacer.

Al llegar al País Vasco pensé en el espaldarazo que esta Carta supone para quienes defendemos la democracia, las libertades y los derechos fundamentales. La Carta es la expresión del respeto a la dignidad de la persona, la proclamación del derecho a la vida, de la tolerancia, la garantía de la diversidad. La Carta es un rechazo expreso a todos aquellos que no comparten los valores comunes que representa que constituyen el cordón umbilical que une a los europeos. La Carta es, en suma, un Basta Ya a los terroristas y sus aliados.

Y así fue.

LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN ESPAÑA A LOS 40 AÑOS DE LA ADOPCIÓN DE LA LEY DE PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL: INFLUENCIA Y TAREAS PENDIENTES

THE INTERNATIONAL CONVENTIONS AND THE PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE IN SPAIN 40 YEARS AFTER THE ADOPTION OF THE SPANISH HISTORIC HERITAGE LAW: INFLUENCES AND PENDING TASKS

Félix VACAS FERNÁNDEZ

Profesor titular de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad Carlos III de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-1465-5222>

Fecha de recepción del artículo: marzo 2025

Fecha de aceptación y versión final: diciembre 2025

RESUMEN

El artículo plasma la visión personal de su autor, quien tuvo una destacada participación tanto en la formulación del procedimiento para la elaboración de la Carta –la Convención– como en su redacción en tanto que vicepresidente del órgano responsable de acometerla.

El 40 aniversario de la Ley de Patrimonio Histórico Español, de 1985, es un buen momento para, de un lado, analizar la importante influencia que la amplia labor normativa de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) a través de la adopción e impulso de convenciones internacionales de protección del patrimonio cultural ha tenido en el reconocimiento –definición e identificación–, salvaguardia y protección del Patrimonio Histórico en España y, cosa en absoluto menor, en la visión que sus ciudadanos tienen del mismo; pero también para, de otro lado, mostrar la necesidad de su actualización a

las nuevas convenciones internacionales en la materia, ratificadas por España con posterioridad a la adopción de la Ley. Para ello, abordaremos, en primer lugar, la protección del patrimonio cultural en conflictos armados, a partir de la Convención de La Haya de 1954 y sus dos protocolos adicionales; para, en segundo lugar, centrarnos en la protección general del patrimonio cultural, siguiendo el impacto generado en España por las diferentes convenciones UNESCO en la materia.

Palabras Clave: protección del patrimonio cultural material, inmaterial, subacuático, en conflictos armados, Ley Patrimonio Histórico Español, convenciones UNESCO.

ABSTRACT

The 40th anniversary of the Spanish Historic Heritage Law, of 1985, is a good moment to, on the one hand, analyse the significant influence of the wide normative work carried on by UNESCO through the adoption and impulse of the International Conventions for the protection of the cultural heritage that has had in the recognition –definition and identification of–, safeguard and protection of the Spanish Historic Heritage and, what is more, in the Spanish citizens' view of it; but, on the other hand, it is also a good moment to underline the need for the Law's reform to adapt it to the contents of the several new International Conventions adopted by Spain after the Law entered into force. For these proposes, it will be analysed, firstly, the protection of cultural heritage in armed conflicts, considering The Hague Convention of 1954 and its two Protocols, and, secondly, by focusing on the general protection of cultural heritage, following the impact in Spain's law of the different UNESCO Conventions on the matter.

Keywords: tangible, intangible, underwater cultural heritage protection, in armed conflicts, Spanish Historic Heritage Law, UNESCO Conventions.

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PREVIAS. II. LA INFLUENCIA EN ESPAÑA DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN CONFLICTOS ARMADOS Y LAS ACTUALIZACIONES PENDIENTES. 1. Obligaciones para los Estados establecidas en la Convención de La Haya de 1954 y sus protocolos adicionales para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. 2. La incorporación al ordenamiento jurídico español de las obligaciones internacionales. III. LA INFLUENCIA EN ESPAÑA DE LA

LABOR NORMATIVA INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN GENERAL DEL PATRIMONIO CULTURAL. 1. *La influencia en la definición de Patrimonio Histórico.* 2. *El impacto en la salvaguardia y protección del Patrimonio Histórico.* 2.1. Identificación, registro y comunicación. 2.2. Prohibición de la exportación y medios de lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales. 2.3. Medidas de salvaguardia, controles administrativos, informes de impacto y prevención, personal especializado. 2.4. Sanciones administrativas y penales. 3. *El impacto de los mecanismos de control internacionales en materia de patrimonio cultural.* IV. CONSIDERACIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

España es el quinto país del mundo en lugares de importancia universal, incluidos en la Lista de Patrimonio Mundial –50 sitios, de ellos 4 transfronterizos: 44 culturales, 4 naturales y 2 mixtos–, el tercero si tenemos en cuenta únicamente los sitios culturales y mixtos¹; tercero también en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial –con 26 manifestaciones inscritas, 10 de ellas compartidas con otros países²–. Ello, por sí mismo, habla bien a las claras de la enorme riqueza y singular importancia del Patrimonio Cultural español, material e inmaterial; pero también habla mucho y bien de la relevancia de la labor normativa de la UNESCO, de su gran influencia en la construcción de la idea esencial de otorgar una importancia central al patrimonio cultural de los pueblos, su asunción por y difusión entre los Estados y, muy singular y relevantemente, entre sus ciudadanos³ y, en fin, de su enorme impacto en los sistemas normativos de los Estados en la materia.

Y es que debemos recordar que la idea de protección y salvaguardia del patrimonio cultural a nivel internacional es relativamente reciente, no existía en el Derecho Internacional Clásico –con tan sólo algunos desarrollos iniciales en el *ius in bello* (Vacas Fernández, 2022, pp. 54-69)–. No será hasta la creación de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, en concreto la UNESCO, que se comenzará a cooperar de manera global en la materia; en el marco, por lo tanto, del Derecho Internacional Contemporáneo y su paulatina humanización. Cooperación internacional de carácter permanente en el marco de la UNESCO que no se limitará al desarrollo de programas

¹ <https://whc.unesco.org/es/list/?iso=es&search=&> (para todas las páginas webs citadas, última visita, el 15 de febrero de 2025).

² [https://ich.unesco.org/es/listas?country\[\]=00069&multinational=3&display2=can-didature_typeID&display1=inscriptionID#tabs](https://ich.unesco.org/es/listas?country[]=00069&multinational=3&display2=can-didature_typeID&display1=inscriptionID#tabs)

³ Como afirma el Preámbulo de la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985 (en adelante, LPHE): «El Patrimonio Histórico Español es una riqueza colectiva que contiene las expresiones más dignas de aprecio en la aportación histórica de los españoles a la cultura universal. Su valor lo proporciona la estima que, como elemento de identidad cultural, merece a la sensibilidad de los ciudadanos, porque los bienes que lo integran se han convertido en patrimoniales debido exclusivamente a la acción social que cumplen, directamente derivada del aprecio con que los mismos ciudadanos los han ido revalorizando». Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, Preámbulo.

o instrumentos operativos, sino que incluirá también un desarrollo normativo de gran relevancia, por su profundidad y extensión, pero también por el impacto que tendrá en el interior de los Estados, tanto a nivel de concienciación como de desarrollo normativo interno.

En efecto, gracias a la intensa labor desplegada por la UNESCO, podemos afirmar, con Francioni, que «el patrimonio cultural se ha convertido de un modo progresivamente creciente en una preocupación de la comunidad internacional y que algunas obligaciones se imponen a los Estados, en el plano del derecho consuetudinario, para la salvaguardia del patrimonio cultural de otros Estados» (Francioni, 2009, p. 15). Entre ellas, la idea fundamental de que el patrimonio cultural de los pueblos es objeto de un interés general por parte de la comunidad internacional se encuentra proclamada, de una forma u otra, en todas las convenciones internacionales. Así, por ejemplo, el preámbulo de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, de 1972:

Considerando que el deterioro o la desaparición de un bien del patrimonio cultural y natural constituye un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo

[...] ante la amplitud y la gravedad de los nuevos peligros que les amenazan, incumbe a la colectividad internacional entera participar en la protección del patrimonio cultural y natural de valor universal excepcional prestando una asistencia colectiva que sin reemplazar la acción del Estado interesado la complete eficazmente,

[...] es indispensable adoptar para ello nuevas disposiciones convencionales que establezcan un sistema eficaz de protección colectiva del patrimonio cultural y natural de valor excepcional organizada de una manera permanente, y según métodos científicos y modernos.

Esta indispensable labor normativa ha sido desarrollada por la UNESCO a partir de la base legal establecida en el art. 1.2.c) de su Constitución⁴; construyendo un régimen jurídico internacional de reconocimiento –definición e identificación–, salvaguardia y pro-

⁴ «c) Ayudará a la conservación, al progreso y a la difusión del saber: Velando por la conservación y la protección del patrimonio universal de libros, obras de arte y monumentos de interés histórico o científico, y recomendando a las naciones interesadas las convenciones internacionales que sean necesarias para tal fin».

tección del patrimonio cultural que, por su naturaleza convencional, obliga a la actuación de los Estados; además de influir también con documentos de *soft law* –resoluciones, recomendaciones, declaraciones, etc.– que muestran caminos, buenas prácticas o procedimientos a seguir.

Y, si bien es cierto que durante las primeras décadas de funcionamiento de la UNESCO no se adoptaron convenciones internacionales en la materia en su seno, aunque sí indirectamente, auspiciada por ella –la Convención de La Haya de 1954–, sí se fue realizando una muy intensa labor de adopción de declaraciones y resoluciones que, con su naturaleza de *soft law*, irían preparando el camino para lo que debería llegar a partir de los años 70 del siglo xx (Fernández Liesa, 2012). Como bien señala García Fernández, «la UNESCO desde sus orígenes, ha enfocado la protección de los bienes culturales con una dimensión normativa» (García Fernández, 2005), que se construirá en dos momentos de especial intensidad positivadora: el primer lustro de los años 70 y la primera década del siglo xxi. Y es que la UNESCO

ha optado irreversiblemente por consolidar un Derecho Internacional de la cultura de base convencional (y no de mera gestión) de modo que toda la acción tuitiva de los bienes culturales va a discurrir a través de grandes tratados que obligan intensa y positivamente a todos los Estados y que, con frecuencia, obligan a los Estados firmantes a dictar, a su vez, disposiciones normativas (García Fernández, 2005).

En efecto, a partir de la *teoría del desdoblamiento funcional*, de Scelle (1947, p. 101 y ss), a través de esta labor convencional intensa y amplia, la UNESCO ha tratado de favorecer la definición, identificación, salvaguardia y protección de los diferentes patrimonios culturales, estableciendo obligaciones, sustantivas y adjetivas, a los Estados partes, quienes, a través de su cumplimiento, acabarán incorporándolas ellos mismos a sus ordenamientos jurídicos internos para que sean aplicadas por los propios Estados en el interior de sus jurisdicciones, tratando de alcanzar así los objetivos por ellos mismos definidos a nivel internacional.

Pues bien, el 40 aniversario de la LPHE es un buen momento para, de un lado, analizar este importante y complejo impacto en el reconocimiento –definición e identificación–, salvaguardia y protec-

ción del Patrimonio Histórico en España y, cosa en absoluto menor, en la visión que sus ciudadanos tienen del mismo; pero también para, de otro lado, mostrar la necesidad de su actualización a las nuevas convenciones internacionales en la materia, ratificadas por España con posterioridad a la adopción de la ley. Para ello, abordaremos, en primer lugar, la protección del patrimonio cultural en conflictos armados, a partir de la Convención de La Haya de 1954 y sus dos protocolos adicionales; para, en segundo lugar, centrarnos en la protección general del patrimonio cultural, siguiendo el impacto generado en España por las diferentes convenciones UNESCO en la materia.

II. LA INFLUENCIA EN ESPAÑA DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN CONFLICTOS ARMADOS Y LAS ACTUALIZACIONES PENDIENTES

A la altura de 1945, las normas internacionales para la protección de bienes culturales en conflictos armados vigentes no suponían una salvaguardia eficaz; aunque la convicción de que dicha protección era un deber jurídico inexcusable para todos los Estados y que era necesario profundizar y ampliar las normas internacionales a tal efecto, y su eficacia, estaba bien asentada en la comunidad internacional. Esta doble certeza, así como la terrible realidad de destrucción, saqueos y pillaje de la Primera Guerra Mundial, la experiencia de la Guerra Civil española⁵ y la Segunda Guerra Mundial, empujaron a los Estados a redoblar sus esfuerzos en el intento de reducir, en lo posible, los daños que ocasiona «el flagelo de la guerra», también en relación a los bienes culturales.

Con buen criterio, los Estados decidieron separar del resto de normas de Derecho Internacional Humanitario (en adelante, DIH) aquellas dirigidas a proteger los bienes culturales en conflictos armados. Los trabajos, desarrollados en el marco de la UNESCO

⁵ La actuación del Gobierno de la República para proteger el «tesoro español» –en expresión de la Constitución de 1931– servirá de modelo a la conferencia que adoptó la Convención de La Haya de 1954; buena muestra de influencia recíproca, que también veremos ocurrió en el ámbito de la protección general (Colorado Castellary, 1991; Vacas Fernández, 2022, pp. 66-69).

(Toman, 1994, pp. 21-24), estaban en 1954 lo suficientemente maduros para celebrar una conferencia internacional, que tuvo lugar en La Haya entre el 21 de abril y el 14 de mayo de 1954, día en que se adoptaron la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y su primer protocolo adicional. Y, aunque los esfuerzos de la comunidad internacional para proteger jurídicamente los bienes culturales no se detuvieron ahí, diversificándose además⁶, la UNESCO continuó ocupándose de la cuestión a través de recomendaciones y, sobre todo, con el impulso y negociación que llevó a la adopción, en 1999, del segundo protocolo a la Convención de La Haya de 1954. Toda esta labor normativa ha producido el establecimiento de obligaciones internacionales para los Estados, generando un notable impacto, como vamos a ver en el caso de España.

1. Obligaciones para los Estados establecidas en la Convención de La Haya de 1954 y sus protocolos adicionales para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado

A partir de una definición muy amplia de bienes culturales, contenida en el art. 1 de la convención, se establece un régimen de protección general y otro especial, sobre un número de bienes culturales muy restringido, al que el segundo protocolo añadirá un régimen de protección reforzada (García Labajo, 2007; Gioia, 2001; Henckaerts, 1999). En lo que sigue haremos un somero recuento de las obligaciones sustantivas y procedimentales derivadas de estos tres regímenes, y que podemos dividir en los tres conjuntos siguientes de obligaciones:

⁶ En cuanto a la labor realizada bajo los auspicios del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), a diferencia de la Conferencia de Ginebra de 1949, en la de 1977, donde se adoptaron dos protocolos adicionales a las cuatro convenciones de Ginebra, sí se incluyeron sendos artículos relativos a la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado: el art. 53 del protocolo I y el 16 del protocolo II. Finalmente, y en relación a los mecanismos de aplicación, la adopción en 1998 del Estatuto de Roma que establece la Corte Penal Internacional supondrá un avance decisivo tanto para la consideración, en su art. 8.2 –par. a) iv) y b) ii) y ix)–, como crímenes de guerra de determinadas violaciones de las obligaciones relativas a la protección de bienes culturales en conflictos armados; como, y sobre todo, para el establecimiento de un mecanismo internacional obligatorio de naturaleza judicial para la determinación de responsabilidad individual por la comisión de tales crímenes.

- *Obligación de salvaguardia en tiempo de paz*: por el art. 3 las partes en la convención se obligan a «preparar en tiempo de paz la salvaguardia de los bienes culturales situados en su propio territorio contra los efectos previsibles de un conflicto armado». Obligación que apenas se concretiza, dejando en manos de los Estados la adopción de «las medidas que consideren apropiadas». El art. 5 del segundo protocolo ha venido a llenar, al menos en parte, este vacío al especificar medidas preparatorias a adoptar en tiempo de paz para salvaguardar los bienes culturales contra los efectos previsibles de un conflicto armado: preparación de inventarios, medidas de emergencia contra incendios o derrumbamientos, traslado de bienes culturales muebles o designación de autoridades competentes.
- *Obligación de respeto*: el art. 4.3 de la convención impone a las partes la prohibición de cometer robo, pillaje, ocultación, apropiación o actos de vandalismo de bienes culturales; así como la obligación positiva de impedir que tales actos se produzcan y, en caso de que lo hagan, de hacer que cesen. En su par. 4 se prohíben las represalias contra los bienes culturales, mientras que en su par. 1 establece una doble obligación paralela de abstención «de utilizar esos bienes, sus sistemas de protección y sus proximidades inmediatas para fines que pudieran exponer dichos bienes a destrucción o deterioro en caso de conflicto armado», de un lado, y, «de todo acto de hostilidad respecto de tales bienes», de otro. Mientras que los art. 7 y 8 del segundo protocolo imponen a los beligerantes medidas de precaución, de nuevo paralelas, con el objetivo de no dañar, o dañar lo menos posible, los bienes culturales. Obligación de respeto que se extiende al transporte de los bienes culturales (art. 12) y al personal encargado de su protección (art. 15); estableciendo un emblema para su identificación (art. 16 y 17).
- *Obligaciones en situación de ocupación militar*: el art. 5 de la convención impone obligaciones específicas a la potencia ocupante con el fin de proteger, en lo posible, los bienes culturales sitios en territorio ocupado, desarrolladas en el

primer protocolo, que, interesantemente, no sólo contienen obligaciones dirigidas a las partes en el conflicto, sino a todos los Estados parte en el protocolo, sean o no beligerantes. Así, «impedir la exportación de bienes culturales de un territorio ocupado por ella durante un conflicto armado» (pto. 1) «colocar bajo secuestro los bienes culturales importados en su territorio» procedentes de territorio ocupado (pto. 2), así como a devolverlos únicamente al término de las hostilidades (pto. 3). Finalmente, el segundo protocolo extiende y especifica las obligaciones de la parte ocupante en el art. 9.

Junto a ello, se establecen obligaciones de difusión de la convención (art. 25), rendición de informes periódicos como mecanismo de control internacional (art. 26); así como el establecimiento de sanciones (art. 28) en el Derecho Penal de los Estados.

2. La incorporación al ordenamiento jurídico español de las obligaciones internacionales

La ratificación por España de la Convención de La Haya de 1954⁷ y sus protocolos adicionales de 1954⁸ y 1999⁹, ha llevado a incorporar al ordenamiento jurídico español, en cumplimiento de los compromisos en ellos adquiridos, un importante número de normas, tanto sustantivas como adjetivas, contribuyendo así, de manera decisiva a modernizar, sistematizar y ampliar tanto el régimen jurídico de protección como su eficacia a nivel interno. De ellas, además de en las obligaciones sustantivas de garantía y respeto, así como las sancionadoras de su violación, el CICR pone el acento en las obligaciones de salvaguardia, de las que depende, sin duda, el nivel de eficacia de todo el sistema protector.

Así, en su informe de la Reunión de Expertos del CICR de 2000 se indican las siguientes acciones a realizar por los Estados:

⁷ España ratifica la convención el 7 de junio de 1960, con entrada en vigor el 19 de noviembre de 1961, BOE núm. 282, de 24 de noviembre de 1960.

⁸ España ratifica el primer protocolo el 1 de junio de 1992, con entrada en vigor el 26 de septiembre de 1992, BOE núm. 178, de 25 de julio de 1992.

⁹ España ratifica el segundo protocolo el 21 de junio de 2001, con entrada en vigor el 9 de marzo de 2004, BOE núm. 77, de 30 de marzo de 2004.

identificación y señalización con el emblema establecido en la Convención de La Haya, preparación de listas e inventarios de bienes, elaboración de mapas con su ubicación y su comunicación a autoridades nacionales e internacionales, o construcción de refugios protectores (CICR, 2002, pp. 123-124). Mientras que la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, celebrada en Ginebra en 2011, además de las indicadas, añade la planificación de medidas y protocolos de urgencia y la designación de órganos nacionales competentes e insiste en la importancia de incorporar la enseñanza y difusión de las normas internacionales de protección en la enseñanza e instrucción militar, poniendo el acento en sancionar la violación de dichas obligaciones, estableciendo jurisdicción para su persecución por los Estados (CICR, 2011, p. 14).

Siguiendo tales indicaciones, podemos tratar de sistematizar el análisis del impacto de la normativa internacional en España en los siguientes apartados:

- *Incorporación de las obligaciones sustantivas internacionales*: ya en el art. 139 de las Reales Ordenanzas de 1978, aprobadas por la Ley 85/78, de 28 de diciembre, se recogía la obligación de que «se respetará, de conformidad con las leyes y usos de la guerra, hospitales y edificios de carácter religioso, cultural o artístico, siempre que no estén destinados a fines militares». Tras su reducción a nivel reglamentario, las nuevas Reales Ordenanzas, de 2009, incorpora específicamente el art. 113 relativo a la «Protección de bienes culturales»:

No atacará ni hará objeto de represalias o de actos de hostilidad a bienes culturales o lugares de culto claramente reconocidos, que constituyen el patrimonio cultural y espiritual de los pueblos y a los que se haya otorgado protección en virtud de acuerdos especiales. Evitará la utilización de dichos bienes culturales o de instalaciones que se encuentren próximas a ellos para propósitos que puedan exponerlos a la destrucción o al deterioro¹⁰.

¹⁰ Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, BOE núm. 33, de 07/02/2009.

- *Sanción penal de las violaciones graves de las obligaciones sustantivas*: el Código Penal Militar español de 1985 dedicaba el título II a tipificar y penar los «Delitos contra las Leyes y Usos de la Guerra»¹¹. Sin embargo, «dado su carácter de ley penal especial respecto del texto punitivo común» y «la doctrina constitucional, interpretando el artículo 117.5 de la Constitución Española, (que) estima que su propósito es limitar el ámbito de la jurisdicción militar a lo estrictamente indispensable»¹², la tipificación y sanción de estos delitos pasaron a ser regulados por el Código Penal (*tout court*)¹³. Así, en nuevo Código Penal de 1995¹⁴, dentro del título XXIV «Delitos contra la Comunidad Internacional», se incluye el capítulo III «De los delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado», cuyo art. 613.1 establece que

será castigado con la pena de prisión de cuatro a seis años el que, con ocasión de un conflicto armado, realice u ordene realizar alguna de las siguientes acciones:

a) Ataque o haga objeto de represalias o actos de hostilidad contra bienes culturales o lugares de culto que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos, siempre que tales bienes o lugares no estén situados en la inmediata proximidad de un objetivo militar o no sean utilizados en apoyo del esfuerzo militar del adversario y estén debidamente señalizados;

b) Use indebidamente los bienes culturales o lugares de culto referidos en la letra a) en apoyo de una acción militar;

¹¹ Art. 77.7, Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, de Código Penal Militar, BOE núm. 296, de 11/12/1985.

¹² Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar, BOE núm. 247, de 15/10/2015, preámbulo.

¹³ En ese proceso de elaboración del Código Penal de 1995, el Centro de Estudios de Derecho Internacional Militar, dirigido por el general José Luis Rodríguez-Villasante (2009, pp. 251-288), ha asesorado al legislador, procurando mejorar su redacción en materia de aplicación del DIH en España, también, claro está, para la protección de bienes culturales.

¹⁴ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995.

c) Se apropie a gran escala, robe, saquee o realice actos de vandalismo contra los bienes culturales o lugares de culto referidos en la letra a);

g) Destruya, dañe o se apodere, sin necesidad militar, de cosas que no le pertenezcan, obligue a otro a entregarlas o realice cualesquiera otros actos de pillaje;

h) Requite, indebida o innecesariamente, bienes muebles o inmuebles en territorio ocupado o destruya buque o aeronave no militares, y su carga, de una parte adversa o neutral o los capture, con infracción de las normas internacionales aplicables a los conflictos armados en la mar.

Mientras que, en relación a los bienes culturales incluidos en el régimen de protección especial, el párrafo segundo añade:

Quando el ataque, la represalia, el acto de hostilidad o la utilización indebida tengan por objeto bienes culturales o lugares de culto bajo protección especial o a los que se haya conferido protección en virtud de acuerdos especiales, o bienes culturales inmuebles o lugares de culto bajo protección reforzada o sus alrededores inmediatos, se podrá imponer la pena superior en grado.

En los demás supuestos previstos en el apartado anterior de este artículo, se podrá imponer la pena superior en grado cuando se causen destrucciones extensas e importantes en los bienes, obras o instalaciones sobre los que recaigan o en los supuestos de extrema gravedad.

A ello hay que añadir que el art. 612.4 castiga «con la pena de prisión de tres a siete años» a quien «(u)se indebidamente los signos protectores o distintivos, emblemas o señales establecidos y reconocidos en los tratados internacionales en los que España fuere parte, especialmente los signos distintivos de la Cruz Roja, de la Media Luna Roja y del Cristal Rojo»; incluido, claro está, el emblema de protección de bienes culturales. Así como la incorporación de un tipo residual en el art. 614 para infracciones menores.

Finalmente, en la reforma del Código Penal de 2003¹⁵, se adaptaron algunos preceptos a lo establecido en el Estatuto de Roma

¹⁵ Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 2003.

de la Corte Penal Internacional de 1998 y en el segundo protocolo a la Convención de 1954, que acababan de ser ratificadas por España (Rodríguez-Villasante, 2003). Así, se añadió el art. 614 bis, con el fin de aumentar la pena de los comportamientos delictivos tipificados en el Capítulo cuando formen parte de un plan o política –siguiendo la estela de la definición de crimen de lesa humanidad contenida en el Estatuto de Roma–.

- *Educación, difusión y preparación de expertos*: son múltiples las iniciativas e instrumentos desarrollados en España con la finalidad de preparar, educar y difundir el régimen de protección de bienes culturales en conflictos armados. Entre ellas podemos citar las Orientaciones. El Derecho de los Conflictos Armados, OR7-004, Manual del Ejército de Tierra aprobado por el Mando de Adiestramiento y Doctrina, o los cursos que imparte el Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española.

Sin embargo, todavía quedan cuestiones pendientes de incorporar, tanto en relación con los planes de formación generales en los centros docentes militares como de formación específica de expertos (Rodríguez-Villasante, 2009, pp. 281-284); la designación, identificación y comunicación internacional de las autoridades competentes en España en materia de protección de bienes culturales; o, en fin, la identificación e inventario de los mismos, así como de los lugares que puedan servir como refugio; condiciones previas tanto para la inclusión de bienes en la lista de patrimonio reforzado creada por el Segundo Protocolo, como para el despliegue de la debida señalización de los mismos con el emblema de protección, temas ambos también pendientes (Rodríguez-Villasante, 2009, pp. 274-280).

III. LA INFLUENCIA EN ESPAÑA DE LA LABOR NORMATIVA INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN GENERAL DEL PATRIMONIO CULTURAL

Analizar el impacto en España de la normativa internacional relativa a la protección general, en tiempo de paz, del patrimonio cultural resulta complejo. Y es que, a diferencia de la protección en conflictos armados, las convenciones adoptadas a tal efecto son múltiples y,

además, adoptadas en momentos diferentes –entre la primera, en 1970, y la última, en 2003, han transcurrido más de 30 años–. A ello hay que añadir el diferente alcance jurídico de sus disposiciones: junto a obligaciones –sustantivas y adjetivas–, podemos encontrar mecanismos, procedimientos e instrumentos que poseen naturaleza recomendatoria y, aún en el caso de las obligaciones, en ocasiones su redacción resulta abierta, dejando a la consideración de los Estados la manera de su cumplimiento. A pesar de ello, su reflejo en el ordenamiento jurídico español es evidente: en la LPHE de 1985, sus reformas y proyectos de reforma, sin duda; pero también en otras leyes, como vamos a ver.

1. *La influencia en la definición de Patrimonio Histórico*

La extensión y especificación del concepto de patrimonio cultural derivadas de la paulatina labor normativa llevada a cabo por la UNESCO ha tenido su reflejo directo en las legislaciones internas de los Estados a partir de la ratificación de las distintas convenciones. España, en este sentido, no es sino un claro ejemplo de ello, como vamos a ver. Pero también es necesario resaltar –a partir de la idea de influencia recíproca, de ida y vuelta¹⁶, como ya vimos en el apartado anterior– que España fue precursora en la materia, aportando importantes precedentes, que han marcado el camino. Así, resulta de justicia citar el art. 45 de la Constitución de la Segunda República, que, en 1931, proclamaba: «Toda la riqueza histórica y artística del país, sea quien fuere su dueño, constituye *el tesoro cultural de la Nación*»¹⁷.

Como destaca Velasco Quintana:

Este nuevo adjetivo, lo cultural, desconocido hasta entonces tanto en nuestro lenguaje legal como en el derecho comparado, muestra un indudable sentido visionario de ese texto constitucional, y además de tener ecos posteriores en la Ley Fundamental de Bonn, en las Constituciones griega y portuguesa, así como en el ámbito internacional en el seno de la UNESCO, muestra el término de la evolución terminológica (...): la apertura en los últimos tiempos

¹⁶ En este sentido, quizás el mayor ejemplo en el ámbito que nos ocupa sea la conocida como *Comisión Franceschini*, creada en Italia por Ley de 26 de abril de 1964, n.º 310, del Parlamento italiano con el nombre de *Comisione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*.

¹⁷ Cursivas añadidas.

hacia nuevos contenidos y perspectivas del patrimonio (Velasco Quintana, 2017:379-380).

Y es que, como afirma Francioni: «A partir de la creación de la UNESCO se han adoptado numerosos tratados multilaterales que han contribuido a dar una definición precisa del concepto de “patrimonio cultural”, en otra época elusivo y fragmentario» (Francioni, 2009, p. 13). Así, en el ámbito general –más allá de la definición de bienes culturales¹⁸ de la Convención de La Haya para tiempos de guerra–, la Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, de 1972¹⁹ marcará el proceso de construcción de una definición de patrimonio cultural al que se irán incorporando paulatinamente nuevos ámbitos, tanto desde una perspectiva espacial como de su propia naturaleza, ampliando de este modo su definición y, con ello, el reconocimiento de lo que conforma el patrimonio cultural de un pueblo, paso previo necesario para su protección y salvaguardia.

El art. 1 de la Convención de 1972 realiza una aproximación triple al patrimonio cultural: monumentos, conjuntos y lugares; cada uno de los cuales define de manera extensiva y que tienen en común su naturaleza material²⁰, rasgo que se incorpora expresamente al Preámbulo de la LPHE, de 1985:

Esta Ley consagra una nueva definición de Patrimonio Histórico y amplía notablemente su extensión. En ella quedan comprendidos los bienes muebles e inmuebles que los constituyen, el Patrimonio Arqueológico y el Etnográfico, los Museos, Archivos y Bibliotecas de titularidad estatal, así como el Patrimonio Documental y Bibliográfico. Busca, en suma, asegurar la protección y fomentar *la cultura material* debida a la acción del hombre.

Sin embargo, más allá de este rasgo *material* y de la incorporación a la definición contenida en el art. 1.2 del término «sitios

¹⁸ Sobre el debate nominativo entre bienes culturales o patrimonio cultural, *vid.* Frigo, 2004.

¹⁹ Ratificada por España el 4 de mayo de 1982 y entrada en vigor el 4 de agosto de 1982, BOE núm. 156, de 1 de julio de 1982.

²⁰ Como afirma Vaquer Caballería: «La materialidad de las manifestaciones culturales ha sido tradicionalmente, en efecto, el criterio delimitador de la legislación sobre patrimonio histórico» (Vaquer Caballería, 2005, p. 85).

naturales», que evoca al patrimonio natural definido en el art. 2 de la Convención de 1972, no podemos señalar mayores similitudes. Y es que la ley española se inspira más bien en la aproximación dual de la Convención de 1970, sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales²¹, seguida también por la Convención UNIDROIT sobre bienes culturales robados o exportados ilegalmente, de 1995²², que incluyen una definición de bienes culturales y luego remiten a un listado de categorías²³.

De otro lado, es de destacar que, a pesar de la muy amplia definición contenida en la LPHE, la única referencia, por más que indirecta, al patrimonio inmaterial se realiza a través de la palabra «etnográfico», referida a los «inmuebles y objetos muebles de interés etnográfico», desarrollada en el título VI «Del Patrimonio Etnográfico», que se abre con el art. 46:

Forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes muebles e inmuebles y los conocimientos y actividades²⁴ que son o han sido expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español en sus aspectos materiales, sociales o espirituales.

De ahí que, una vez ratificada la Convención para la salvaguardia del Patrimonio Inmaterial de 2003²⁵, España tuviese que incorporar

²¹ Ratificada por España el 10 de enero y entrada en vigor el 10 de abril de 1986, BOE núm. 31, de 5 del 2 de 1986.

²² Ratificada por España el 21 de mayo y entrada en vigor el 1 de noviembre de 2002, BOE núm. 248, de 16 de octubre de 2002.

²³ El art. 1 de la Convención de 1970 dice: «Para los efectos de la presente Convención se considerarán como bienes culturales los objetos que, por razones religiosas o profanas, hayan sido expresamente designados por cada Estado como de importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia, la literatura, el arte o la ciencia y que pertenezcan a las categorías enumeradas a continuación...».

Mientras que el art. 1.2 de la LPHE de 1985 señala: «Integran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico».

²⁴ Completado por el art. 47.3: «Se considera que tienen valor etnográfico y gozarán de protección administrativa aquellos conocimientos o actividades que procedan de modelos o técnicas tradicionales utilizados por una determinada comunidad».

²⁵ Ratificada por España el 25 de octubre de 2006 y entrada en vigor el 25 de enero de 2007, BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2007.

un segundo párrafo al art. 1.2 de la LPHE en el que, tras declarar genéricamente que «forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes que integren el Patrimonio Cultural Inmaterial», remite a la legislación especial a tal efecto: la Ley para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, de 2015, en cuyo Preámbulo se reconoce que el «impulso más decisivo del patrimonio inmaterial se sitúa en el Derecho Internacional, fundamentalmente en la acción de la UNESCO, que corona en la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, de 2003». Reconociendo, a su vez, que «(e)l contexto del año 1985, en el que se aprueba la Ley del Patrimonio Histórico Español, explica el tratamiento sucinto y limitado que la ley hace al “patrimonio etnográfico” como patrimonio especial en los artículos 46 y 47 de la ley, hoy, por las razones expuestas, claramente insuficiente»²⁶.

En consecuencia, la ley de 2015 contiene un concepto del patrimonio inmaterial claramente inspirado en la Convención de 2003. Ambas siguen también el sistema dual: una definición genérica, primero, que es prácticamente idéntica, y un listado –abierto, no *numerus clausus*– de manifestaciones específicas del mismo, después, en la que la ley española añade algunas manifestaciones más (López Bravo, 2004). Influencia que se extiende a los principios generales aplicables; muy en especial, la compatibilidad y respeto a los derechos humanos –art. 2.1 *in fine* de la Convención y art. 3.a) y b) de la ley–, y la relevancia de las comunidades y grupos en su transmisión y salvaguardia –art. 2.1 de la Convención y art. 3.c) y d) de la Ley–. Una tercera influencia conceptual, de gran calado por ser principal, por ir a la esencia misma, es la que emana de la interacción entre la Convención de Diversidad Cultural de 2005²⁷ y la Convención de Patrimonio Inmaterial, tal y como se recoge en el preámbulo de la Ley para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial:

la libertad de elección en lo diverso. Esta es, precisamente, la propuesta de la Convención para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO de 2005,

²⁶ Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2015, Preámbulo, pp. 5 y 7.

²⁷ Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, París, 20 de octubre de 2005; ratificada por España el 18 de diciembre de 2006, entrada en vigor el 18 de marzo de 2007, BOE núm. 37, de 12 de febrero de 2007.

también ratificada por el Estado español que, tras comenzar por afirmar en el Preámbulo la diversidad cultural como fuente de un mundo rico y variado «que acrecienta la gama de posibilidades», más adelante, en el artículo 2.1 vincula la diversidad a los derechos humanos y las libertades fundamentales y, en particular, con la libertad de expresión, información y comunicación, «así como la posibilidad de que las personas escojan sus expresiones culturales». Y es aquí donde el patrimonio inmaterial se revela como un campo especialmente idóneo, por su intrínseca naturaleza participativa, recreativa y comunicativa y su capacidad de interactuar entre los individuos, los grupos y las comunidades²⁸.

De este modo, como bien señala Vaquer Caballería, «el ámbito de la legislación del patrimonio histórico sigue vivo y ha dejado obsoleta su reconducción al ámbito de la cultura material. Acaso estamos asistiendo a la paulatina conversión del régimen del patrimonio histórico-artístico en un régimen general o común del patrimonio cultural» (Vaquer Caballería, 2005, p. 88).

Finalmente, la influencia de la Convención sobre la protección del Patrimonio Subacuático²⁹, de 2001, también se ha hecho sentir, si bien de momento únicamente en el reconocimiento de la necesidad de adaptar la LPHE a la misma, incorporando la definición en ella establecida (Bou Franch, 2009; Ruiz Manteca, 2018); por más que dicha reforma no se haya llevado a cabo todavía, siendo esta una de las cuestiones pendientes más evidentes en la materia. En efecto, la LPHE de 1985 realiza una aproximación genérica al patrimonio arqueológico, dentro del cual, sin individualizar, incluye el subacuático³⁰. Por ello, el Anteproyecto de Ley de junio de 2021, de reforma de la LPHE, trataba de incorporar una definición «referida al Patrimonio Subacuático, más ajustada a las previsiones

²⁸ Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la Salvaguardia del Patrimonio Inmaterial, preámbulo, p. 10.

²⁹ Ratificada por España el 6 de junio de 2005 y entrada en vigor general y para España el 2 de enero de 2009, BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2009.

³⁰ A partir de la inclusión dentro del Patrimonio Histórico del arqueológico en su art. 1.2, y de su art. 15.5 –dentro del «Título II. De los bienes inmuebles»–, que, al definir «zona arqueológica», incluye «las aguas territoriales españolas»; determina en su art. 40.1 que «forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes muebles o inmuebles de carácter histórico, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo, *en el mar territorial o en la plataforma continental*». *Cursivas añadidas.*

de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001»³¹.

En esta misma línea de tratar de adaptar la LPHE a las convenciones internacionales adoptadas por España, el anteproyecto de ley incluía en la definición de Patrimonio Histórico Español «nuevos conceptos y los nuevos Patrimonios culturales que se reconocen en el texto, como son el paisaje cultural»³²; y nociones como «entorno»³³ o «impacto visual»³⁴.

³¹ Anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, de 29 de junio de 2021, Preámbulo, pp. 8 y 9.

Así, el Anteproyecto de Ley de 2021 añadía un par. 3 al art. 40 de la LPHE con el siguiente tenor:

«Asimismo forman parte de este Patrimonio los bienes muebles o inmuebles de carácter histórico parcial o totalmente sumergidos de forma periódica o continua, al menos durante 100 años, bajo las aguas continentales o pertenecientes a los diversos espacios marinos en los que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción. También forman parte del mismo aquellos objetos que, aunque no hubieran permanecido sumergidos 100 años, posean un interés arqueológico.

En relación con el Patrimonio Histórico subacuático que se encuentre en aguas interiores continentales, serán de aplicación los principios de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001, priorizando la conservación in situ del mismo».

³² «(S)e prevé el paisaje cultural como categoría diferenciada de bien inmueble, sobre el que se aporta una definición, como parte del territorio resultante de la interacción de factores naturales y humanos a lo largo del tiempo, percibida y valorada por la población por sus cualidades culturales y por ser soporte de la identidad de una comunidad. Con ello se pretende superar tanto la carencia de normativa legal existente al respecto, como dar respuesta a lo establecido por el Convenio Europeo del Paisaje, adoptado en Florencia el 20 de octubre de 2000 (Ratificado por España el 26 de noviembre de 2007 y entrada en vigor el 1 de marzo de 2008, BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2008)». *Ibid.* Preámbulo, p. 6.

³³ «Algo similar ocurre en relación con el concepto de entorno. La ley se refería de forma escasa al entorno de los monumentos, limitándose a señalarlo como ámbito espacial inseparable del mismo, y exigiendo autorización administrativa para realizar obras en él. Como se ha indicado, el mandato constitucional que pesa sobre el Estado en una ley de esta naturaleza es aportar conceptos básicos que configuran la noción de Patrimonio Histórico. Asimismo, el Convenio para la salvaguardia del patrimonio arquitectónico de Europa, de 3 de octubre de 1985, ratificado por España (el 27 de abril de 1989 y entrada en vigor el 1 de agosto de 1989, BOE núm. 155, de 30 de junio de 1989), obliga a establecer medidas concretas de protección del entorno». *Ibid.*, p. 6.

³⁴ «Tampoco se contemplaba en la ley el concepto de impacto visual, de acuerdo con la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972. Los impactos sobre los bienes protegidos pueden estar causados por tipos muy distintos de elementos. A través de la nueva regulación se contempla esta amenaza en un sentido amplio, no sólo referido a inmuebles, y con voluntad de ir más allá de la zona

En definitiva, como se puede ver, aunque la influencia de las convenciones internacionales de protección del patrimonio se ha ido dejando sentir en la legislación vigente española en la materia, muy especialmente en la LPHE de 1985; sin embargo, resulta necesaria su reforma para acabar de incorporar nuevas nociones y adaptar otras ya existentes pero demasiado limitadas y ya superadas. El Anteproyecto de Ley de 2021 ha sido el intento más acabado y sistematizado para realizarlo, pero finalmente, como se sabe, no llegó a buen puerto³⁵ (Gómez Macein, 2022), por lo que esta necesaria adaptación sigue pendiente.

2. *La influencia en la salvaguardia y protección del Patrimonio Histórico*

Sin ánimo de exhaustividad, atendiendo al contenido de las convenciones, trataremos de sistematizar las medidas de salvaguardia y protección del patrimonio cultural en los siguientes apartados. Todo ello sobre la base de que todas las administraciones del Estado están obligadas por la normativa internacional aplicable a España, tal y como reconoce la cláusula de cierre contenida en la disposición adicional séptima de la LPHE:

Sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Ley, las Administraciones a quienes corresponda su aplicación quedarán también sujetas a los Acuerdos Internacionales válidamente celebrados por España. La actividad de tales Administraciones estará asimismo encaminada al cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones que para la protección del Patrimonio Histórico adopten los Organismos Internacionales de los que España sea miembro.

de protección o amortiguamiento de los bienes culturales. La nueva regulación sobre los bienes incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial, establecida por la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972, obliga a la existencia de una evaluación de impacto patrimonial preceptiva y vinculante que contempla muchos otros aspectos, más allá de la mera distancia: altura, volumetría, materiales de acabado, integración en el entorno, ubicación, simulaciones de contemplación desde diferentes puntos de vista, etc». *Ibid.*, p. 7.

³⁵ En palabras del entonces ministro de Cultura, Miquel Iceta, era una «ley que nace muerta». Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, Comisión de Cultura XIV Legislatura, nº 492 Sesión nº 15 celebrada el 30 de septiembre 2021, p. 34.

2.1. Identificación, registro y comunicación

Como se insiste en todas las convenciones internacionales, uno de los principales, y quizás el primer, instrumento para salvaguardar y proteger el patrimonio cultural consiste en identificar y registrar los bienes y manifestaciones que forman parte de él y, una vez hecho, proceder a su publicación y comunicación. Así se recoge en la Convención de Patrimonio Mundial –art. 5.d), en general, y 6.2 y 11–; en la Convención de 1970 contra la transferencia ilícita de bienes culturales (art. 5.b); en la Convención de Patrimonio Inmaterial (art. 11.b). Mientras que la Convención del Patrimonio Subacuático, debido a sus especiales características en relación a su localización y descubrimiento, pone el acento en la obligación de información y comunicación que asumen los Estados parte (art. 7.3, art. 9, y art. 11).

En consecuencia, la LPHE incluye toda una serie de disposiciones al respecto. Así, el art. 2.3 establece:

A la Administración del Estado compete igualmente la difusión internacional del conocimiento de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español, la recuperación de tales bienes cuando hubiesen sido ilícitamente exportados y el intercambio, respecto a los mismos, de información cultural, técnica y científica con los demás Estados y con los Organismos internacionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1, número 3, de la Constitución. Las demás Administraciones competentes colaborarán a estos efectos con la Administración del Estado.

Mientras que el título I de la ley regula la «declaración de Bienes de Interés Cultural», estableciendo en el art. 12.1 que serán inscritos en un Registro General, y el art. 13.1 que en relación a dichos bienes «se les expedirá por el Registro General un Título oficial que les identifique». El art. 26.1 prevé, además, que «la Administración del Estado, en colaboración con las demás Administraciones competentes, confeccionará el Inventario General de aquellos bienes muebles del Patrimonio Histórico Español no declarados de interés cultural que tengan singular relevancia». Y el art. 51 prevé que «(l) a Administración del Estado, en colaboración con las demás Administraciones competentes, confeccionará el Censo de los bienes

integrantes del Patrimonio Documental y el Catálogo colectivo de los bienes integrantes del Patrimonio Bibliográfico». Finalmente, por lo que a la obligación de información respecta, el art. 35.1 prevé la formulación periódicamente de «Planes Nacionales de Información sobre el Patrimonio Histórico Español» para «la protección de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español».

Mientras que en relación al patrimonio inmaterial, la Ley de 2015 prevé, en su art. 11.2, de un lado, la creación y gestión del Inventario General de Patrimonio Cultural Inmaterial, regulado en el art. 14, que señala «deberá proporcionar información actualizada sobre las manifestaciones que integran». Así como, de otro, la Declaración de Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial, regulado por el art. 12. Y, por lo que respecta a la información y comunicación, a nivel interno, el art. 11.2.a) prevé la elaboración del Plan Nacional de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial; mientras que, a nivel internacional, el art. 11.4 prevé su difusión internacional³⁶.

2.2. Prohibición de la exportación y medios de lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales

La Convención de 1970 contra la transferencia ilícita de bienes culturales, a partir de reconocer en art. 2.1 que «la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de los bienes culturales constituyen una de las causas principales del empobrecimiento del patrimonio cultural de los países de origen de dichos bienes, y que una colaboración internacional constituye uno de los medios más eficaces para proteger sus bienes culturales respectivos contra todos los peligros que entrañan aquellos actos»; en el párrafo segundo afirma que los Estados parte «se comprometen a combatir esas prácticas con los medios de que dispongan, sobre todo suprimiendo sus causas,

³⁶ «En particular, y de conformidad con lo dispuesto en la regla 3.ª del artículo 149.1 de la Constitución Española, corresponde a la Administración General del Estado elevar a la UNESCO las propuestas para la inclusión de bienes culturales inmateriales en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, en la Lista de bienes que requieren Medidas Urgentes de Salvaguardia, así como los programas, proyectos y actividades de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial que reflejen de modo más adecuado los principios y objetivos de la Convención».

deteniendo su curso y ayudando a efectuar las reparaciones que se impongan».

Para ello, los Estados se obligan a establecer servicios administrativos de protección del patrimonio cultural e incorporar en su legislación las medidas previstas en la convención (art. 5); a establecer un certificado de exportación y prohibir la salida de su territorio de los bienes culturales sin él (art. 6); a impedir la adquisición ilícita de bienes culturales procedentes de otro Estado Parte, a prohibir la importación de bienes culturales robados, a tomar medidas para decomisar y restituir los bien culturales robados o ilícitamente importados (art. 7), entre otras. De igual manera, la Convención del Patrimonio Subacuático, en su art. 14, establece: «Los Estados Partes tomarán medidas para impedir la entrada en su territorio, el comercio y la posesión de patrimonio cultural subacuático ilícitamente exportado y/o recuperado».

Obligaciones incorporadas a la LPHE en los art. 4, que define expoliación; art. 5, que prohíbe la exportación de los bienes declarados de interés cultural, así como la de aquellos otros que, por su pertenencia al Patrimonio Histórico español, la Administración del Estado declare expresamente inexportables; art. 30 y 31 que regulan la exportación de bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico español; art. 42 y 44 que establecen que «toda excavación o prospección arqueológica deberá ser expresamente autorizada por la Administración competente», «obliga a los beneficiarios a entregar los objetos obtenidos, debidamente inventariados, catalogados y acompañados de una Memoria, al Museo o centro que la Administración competente determine»; declara «ilícitas y sus responsables serán sancionados conforme a lo dispuesto en la presente Ley, las excavaciones o prospecciones arqueológicas realizadas sin la autorización correspondiente, o las que se hubieren llevado a cabo con incumplimiento de los términos en que fueron autorizadas», declarando «bienes de dominio público todos los objetos y restos materiales que posean los valores que son propios del Patrimonio Histórico Español y sean descubiertos como consecuencia de excavaciones, remociones de tierra u obras de cualquier índole o por azar». Mientras que la Disposición adicional sexta, afirma que «(e) l Gobierno negociará en los correspondientes Acuerdos, Convenios y Tratados Internacionales cláusulas tendentes a reintegrar al territorio español los bienes culturales que hayan sido exportados ilegalmente».

2.3. Medidas de salvaguardia, controles administrativos, informes de impacto y prevención, personal especializado

Junto a lo anterior, las convenciones internacionales prevén toda una serie de mecanismos, instrumentos y políticas, de diferente naturaleza y contenido heterogéneo, dirigidas a salvaguardar y proteger el patrimonio cultural, que han tenido su reflejo en la legislación española. Así, la Convención del Patrimonio Mundial recomienda a los Estados en su art. 5, de manera general, «(a)doptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general»³⁷. Además, su art. 27 prevé que los Estados desarrollen «programas educativos» con el fin de «estimular en sus pueblos el respeto y el aprecio del patrimonio cultural y natural»³⁸.

Pues bien, la LPHE, de 1985, establece como autoridad competente el Consejo del Patrimonio Histórico Español (art. 3), que es el encargado de elaborar y aprobar los Planes Nacionales de Información (art. 35); además, dedica el título VIII a «medidas de fomento», de naturaleza esencialmente económica. Mientras que la Ley para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial refiere medidas de «transmisión, difusión y promoción» (art. 6); de «carácter educativo» (art. 7), y relativas a «información y sensibilización» (art. 8).

2.4. Sanciones administrativas y penales

Finalmente, ocupan un lugar destacado, claro está, las medidas sancionadoras, cuyas funciones disuasoria, educativa y de prevención son esenciales para la protección del patrimonio cultural. Así, varias de las convenciones internacionales obligan a los Estados parte a incorporar en sus ordenamientos jurídicos sanciones adecuadas a la gravedad de las violaciones cometidas: art. 8 de la Convención contra la transferencia ilícita de bienes culturales o art. 17 de la Convención del Patrimonio Subacuático.

³⁷ Que concretizará en la creación de servicios de protección, conservación y rehabilitación; desarrollo de estudios e investigación, así como de medidas de formación sobre patrimonio cultural.

³⁸ Disposiciones similares se incluyen en la Convención contra la transferencia ilícita de bienes culturales (art. 5 y 10), en la Convención de Patrimonio Subacuático (art. 20 al 22) o en la Convención del Patrimonio Inmaterial (art. 13 y 14).

En consecuencia, en el título IX de la LPHE, «De las infracciones administrativas y sus sanciones», se despliegan dichas medidas entre los art. 65 y 69 de la Ley. Además, algunas violaciones podrían ser constitutivas de delito, al ser tipificadas en el Código Penal español. Así, dentro del «Título XVI. De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente», su capítulo II se dedica a «los delitos sobre el patrimonio histórico». En él se tipifican como delito los siguientes: «Los que derriben o alteren gravemente edificios singularmente protegidos por su interés histórico, artístico, cultural o monumental» (art. 321); «La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente proyectos de derribo o alteración de edificios singularmente protegidos» (art. 322); «el que cause daños en bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental, o en yacimientos arqueológicos, terrestres o subacuáticos» (art. 323), y «(e)l que por imprudencia grave cause daños, en cuantía superior a 400 euros, en un archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga o en bienes de valor artístico, histórico, cultural, científico o monumental, así como en yacimientos arqueológicos» (art. 324).

Para observar el impacto de las convenciones internacionales en la normativa interna, baste con señalar que el art. 323 del Código Penal fue reformado por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo³⁹, para incorporar al tipo «terrestres o subacuáticos», como consecuencia de la ratificación y entrada en vigor para España de la Convención del Patrimonio Subacuático.

3. La influencia de los mecanismos de control internacionales en materia de patrimonio cultural en España

Aunque aparentemente poco incisivos, y a menudo de cuestionada eficacia, los mecanismos de control internacional son los más utilizados en Derecho Internacional. Su naturaleza no coercitiva lleva a dicho cuestionamiento, pero, sin embargo, a menudo se desconoce tanto su naturaleza, como la finalidad que persiguen, así como su

³⁹ Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

impacto real en el comportamiento de los Estados en favor del respeto de la normativa internacional. Las convenciones internacionales de protección del patrimonio cultural son un buen ejemplo de ello, dado que carecen de mecanismos coercitivos de aplicación de naturaleza propiamente internacional; pero sí se han dotado de mecanismos de control internacional, cuyo objetivo es coadyubar al cumplimiento de sus disposiciones por parte de los Estados.

Así, el art. 29 de la Convención del Patrimonio Mundial incluye el mecanismo de informes periódicos que los Estados parte deben presentar a la Conferencia General de la UNESCO vía Comité del Patrimonio Mundial. Además, la creación de la Lista del patrimonio mundial y su paralela Lista del patrimonio mundial en peligro suponen, en sí mismas, un eficaz sistema de control internacional, dado que, de acuerdo con el art. 13, los Estados deben presentar al Comité del Patrimonio Mundial sus propuestas para ser incluidas en la primera de las listas, que contiene los sitios Patrimonio Mundial, por poseer un valor excepcional, siguiendo unos criterios preestablecidos. En el bien entendido que, tanto la decisión de inscripción en la Lista de patrimonio mundial, como la de pasar un sitio de esa lista a la de patrimonio mundial en peligro corresponden al Comité, no a los Estados que lo solicitan, por lo que, a partir de su inscripción se verán fiscalizados respecto a las decisiones que puedan afectar a dichos sitios (Carrera Hernández, 2009).

Estos mecanismos de control internacional suponen un verdadero acicate para que los Estados mantengan y perseveren en su compromiso de proteger y salvaguardar el patrimonio cultural, material e inmaterial. Así, en el caso de España baste recordar, a modo de ejemplo, entre otros asuntos, por su actualidad y claridad, el relativo al Parque Natural de Doñana. Como es sabido, desde el inicio de 2022 no ha dejado de crecer la preocupación, tanto a nivel nacional como internacional, sobre Doñana, lo que ha llevado a la UNESCO a realizar una serie de actuaciones (Vacas Fernández, 2023, pp. 554-555) y, finalmente, a la toma de decisiones por parte del Comité del Patrimonio Mundial en su reunión de septiembre de 2023⁴⁰.

⁴⁰ Vid. <https://whc.unesco.org/en/soc/4507>

En efecto, en enero de 2022, el Centro del Patrimonio Mundial envió una carta a España en la que se hacía constar la preocupación expresada por diversos actores relativa a un proyecto de ley presentado por el Parlamento de Andalucía. En febrero de 2023, el Centro del Patrimonio Mundial remitió una segunda misiva al Gobierno de España solicitando confirmación sobre la aprobación de un nuevo plan hidrológico para la cuenca del Guadalquivir. Y en mayo volvió a remitirle otra carta expresando su preocupación sobre un nuevo proyecto de ley, de 13 de marzo de 2023, que estaba siendo discutido en el Parlamento autonómico y que, entre otras medidas, pretendía legalizar pozos ilegales de extracción de agua utilizados en actividades agrícolas. El 24 de mayo de ese año, la UNESCO emitió una declaración expresando su preocupación al respecto.

Ante ello, el Centro del Patrimonio Mundial y otros órganos consultivos de la UNESCO aportaron un análisis muy crítico sobre la situación del Parque Natural de Doñana en 2023⁴¹, lo que llevó al Comité del Patrimonio Mundial a adoptar en octubre una Decisión en la que expresaba «su mayor preocupación por los cambios legislativos propuestos por el Parlamento de Andalucía de legalizar pozos de extracción ilegal de agua»; advirtiendo seriamente a España, de que

el continuo declive del Acuífero de Doñana, si no se revierte a través de la implementación de acciones rápidas y efectivas dirigidas a fortalecer la resiliencia de la propiedad y reducir la presión sobre ella de la amenaza del cambio climático, puede llevar a generar un impacto negativo sobre el excepcional valor universal de la propiedad y acabar creando las condiciones para su inscripción en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro⁴².

Finalmente, el control internacional descrito surtió efecto y, menos de 2 meses después de la advertencia emitida por el Comité del Patrimonio Mundial, el 27 de noviembre de 2023, el Gobierno de España y la Junta de Andalucía alcanzaron un Acuerdo de amplio

⁴¹ Document WHC/23/45.COM/7B.Add.2 (accessible en <https://whc.unesco.org/en/soc/4507>).

⁴² Decision 45 COM 7B.97, October 6th, Doñana National Park (Spain), par. 8, 9 y 10 (accessible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/8239>). (Traducción del autor).

contenido que, entre otras cosas, incluía la retirada de la proposición de ley autonómica de regularización de regadíos⁴³.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

La labor normativa internacional, desarrollada por la UNESCO, ha tenido un impacto trascendental en la comunidad internacional y en los Estados que la conforman, como hemos visto en el caso de España. En palabras de García Fernández: «El resultado es que en un periodo de sesenta años los bienes culturales han pasado de tener un estatuto jurídico nacional a poseer un estatuto jurídico internacional que, a su vez, condiciona y obliga a los Estados» (García Fernández, 2005).

Pero, más allá, aunque a partir del, establecimiento de un régimen jurídico internacional de protección del patrimonio cultural, que contiene obligaciones para los Estados, así como instrumentos y procedimientos de actuación para la salvaguardia y protección del patrimonio cultural; la intensa labor de la UNESCO, a través de la adopción de convenciones, resoluciones, declaraciones y recomendaciones en la materia ha tenido un primer y trascendental impacto en la difusión de valores y principios que se encuentran en la base, siendo a la vez fundamento y consecuencia, de ese gran esfuerzo normativo de *hard law* y *soft law*: la relevancia esencial del patrimonio cultural de los pueblos, para ellos mismos pero también para la comunidad internacional y para la Humanidad ha logrado incorporar en la mentalidad colectiva de todos –ciudadanos, pueblos, Estados– la necesidad de su salvaguardia y protección.

Ello es lo que ha permitido, en fin, que los Estados hayan construido normas jurídicas internas protectoras de su patrimonio histórico más completas y perfeccionadas; de todo lo cual España –su Ley de Patrimonio Histórico de 1985, su Ley de Patrimonio Inmaterial de 2015 y las leyes autonómicas en la materia– es buen ejemplo. Sin embargo, no debemos olvidar que la LPHE ha cumplido ya 40 años sin que haya sido reformada más que ligeramente. Durante esos 40 años, como hemos visto, el régimen jurídico internacional del patrimonio cultural

⁴³ <https://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/gobiernoaldia/188260/JuanmaMoreno/TeresaRibera/JuntaAndalucia/Gobiernoandaluz/GobiernodeEspana/Ministerio/Donana/joya/medioambiente/acuerdohistorico/proteccion/medidas/agricultores>

ha seguido construyéndose y profundizándose, a nivel global –bajo la dirección y el impulso de la UNESCO–, y también regional europeo –en el marco del Consejo de Europa y la UE–. Resulta necesario, por todo ello, abordar una reforma profunda de la LPHE que, entre otras cosas, incorpore y sistematice dichos avances a nivel internacional (Ferreira Hernández, 2024). Como se explicaba en la Exposición de Motivos del decaído Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Patrimonio Histórico de 1985, de junio de 2021:

Especial importancia cobra también la necesidad de adaptación y reconocimiento expreso de los tratados firmados en materia de Patrimonio cultural. Debe recordarse que tampoco el Derecho Internacional referido a los bienes culturales tiene que ver con el vigente en 1985. Si entonces nuestro país había ratificado 3 tratados internacionales, hoy estos superan la quincena, por lo que era aconsejable y útil la incorporación al Derecho interno de numerosos compromisos asumidos por España⁴⁴.

Tarea esta que todavía sigue pendiente.

BIBLIOGRAFÍA

- BOU FRANCH, V. (2009). La Convención de la UNESCO sobre la protección del patrimonio cultural subacuático. En C. Fernández Liesa & J. Prieto de Pedro (Dir.), *Protección Jurídico Internacional del Patrimonio Cultural. Especial referencia a España* (nº 18, pp. 191-228). Colección El Derecho de la Globalización, ed. Colex.
- CARRERA HERNÁNDEZ, F. J. (2009). La UNESCO y la gestión del patrimonio mundial: mecanismos de protección y garantía. En C. Fernández Liesa & J. Prieto de Pedro (Dir.), *Protección Jurídico Internacional del Patrimonio Cultural. Especial referencia a España* (nº 18, pp. 135-154). Colección El Derecho de la Globalización, ed. Colex.
- COLORADO CASTELLARY, A. (1991). *El Museo del Prado y la Guerra Civil. Figueras-Ginebra, 1939*. Museo del Prado.
- FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (2012). *Cultura y Derecho Internacional*. Cuadernos de la Cátedra Democracia y Derechos Humanos. Universidad de Alcalá.

⁴⁴ Anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, Exposición de Motivos, p. 3.

- FERREIRA HERNÁNDEZ, L. (2024, 13 de octubre). Y la necesaria nueva Ley del Patrimonio Histórico, ¿para cuándo? En <https://elasombrario.pUBLICO.es/y-la-necesaria-nueva-ley-del-patrimonio-historico-espanol-para-cuando/>
- FRANCIONI, F. (2009). La protección del patrimonio cultural a la luz de los principios de Derecho Internacional Público. En C. Fernández Liesa & J. Prieto de Pedro (Dir.), *Protección Jurídico Internacional del Patrimonio Cultural. Especial referencia a España* (nº 18, pp. 13-34). Colección El Derecho de la Globalización, ed. Colex.
- FRIGO, M. (2004, junio). Bienes culturales o patrimonio cultural: ¿Una «batalla de conceptos» en el derecho internacional? *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 86, pp. 125-136.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2005, 2 de diciembre). La UNESCO y la protección del Patrimonio Histórico Universal. Real Instituto Elcano. En <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-unesco-y-la-proteccion-del-patrimonio-historico-universal/>
- GARCÍA LABAJO, J. M. (2007). La protección de bienes culturales en caso de conflicto armado. En J. L. Rodríguez-Villasante y Prieto (Coord.), *Derecho Internacional Humanitario*, (2ª ed., pp. 681-709). Tirant lo Blanch.
- GIOIA, A. (2001). The Development of International Law Relating to the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict: The Second Protocol to The Hague 1954 Convention. *Italian Yearbook of International Law*, 11, pp. 25-57.
- GÓMEZ MACEIN, A. (2022, 17-19 de noviembre). La Ley De Patrimonio Histórico Español y su propuesta de reforma. En *Libro de actas: II Simposio de Patrimonio Cultural ICOMOS España* (pp. 557-565).
- HENCKAERTS, J.-M. (1999, 30 de septiembre). Nuevas normas para la protección de los bienes culturales durante un conflicto armado. *Revista Internacional de la Cruz Roja*. En <https://www.icrc.org/es/document/nuevas-normas-para-la-proteccion-de-los-bienes-culturales-durante-un-conflicto-armado>
- LÓPEZ BRAVO, C. (2004). El patrimonio cultural inmaterial en la legislación española. Una reflexión desde la Convención de la UNESCO de 2003. *Patrimonio y Derecho*, 8, pp. 203-216.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L. (2003). La reforma del Código Penal Español por Ley Orgánica 15/2003: un paso al frente en la criminalización de la barbarie. *Revista Española de Derecho Militar*, 82, pp. 197-234.
- (2009). La protección en España de los bienes culturales en caso de conflicto armado. En C. Fernández Liesa & J. Prieto de Pedro (Dir.),

- Protección Jurídico Internacional del Patrimonio Cultural. Especial referencia a España* (nº 18, pp. 251-288). Colección El Derecho de la Globalización, ed. Colex.
- RUIZ MANTECA, R. (2018). Evolución histórica del concepto de Bien Cultural Sumergido en el Derecho internacional y en Derecho interno. *Patrimonio Cultural y Derecho* 22, pp. 207-235.
- TOMAN, J. (1994). *La protection des biens culturels en cas de conflit armé. Commentaire de la Convention de La Haye du 14 Mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé ainsi que d'autres instruments de droit international relatifs à cette protection*. UNESCO.
- VACAS FERNÁNDEZ, F. (2022). La protección jurídica internacional de los bienes culturales en conflictos armados y su aplicación a la guerra en Ucrania. *Patrimonio Cultural y Derecho*, 26, pp. 53-100.
- (2023). Crónica de jurisprudencia y práctica internacional 2022. *Patrimonio Cultural y Derecho*, 27, pp. 535-574.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2005). La protección jurídica del patrimonio inmaterial. *Museos.es. Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 1, pp. 80-91.
- VELASCO QUINTANA, P. H. (2017). Un patrimonio vivo, contemporáneo y tradicional. Cómo define Patrimonio Cultural Inmaterial el Derecho Español: UNESCO, Legislación estatal y legislaciones autonómicas. *Patrimonio Cultural y Derecho*, 21, pp. 373-402.

SEIS PIONERAS PARLAMENTARIAS ESPAÑOLAS

SIX PIONEERING SPANISH PARLAMENTARIAN WOMEN

Isabel María ABELLÁN MATESANZ

Letrada de las Cortes Generales

<https://orcid.org/0000-0002-6616-1101>

Fecha de recepción del artículo: noviembre 2025

Fecha de aceptación y versión final: diciembre 2025

RESUMEN

Entre los años 1931 y 1936, durante la II República española, por primera vez en nuestra historia, un reducido número de mujeres, que se podía contar con los dedos de ambas manos, ocupó un escaño en las Cortes por elección popular.

En este artículo se pretende glosar, a propósito del homenaje que el Congreso de los Diputados les quiere rendir con la colocación de los correspondientes tondos con su retrato en una sala del palacio, la trayectoria vital y profesional, específicamente en el ámbito parlamentario, de seis de ellas; trayectoria diferente para cada una en muchos aspectos, pero común en su objetivo de defender los derechos de las mujeres y de abrir camino a las de su género en todos los ámbitos de la sociedad y, particularmente, en la esfera pública, en la que ellas destacaron como auténticas pioneras.

Palabras clave: mujeres parlamentarias, diputadas, Segunda República española, Cortes, derechos femeninos.

ABSTRACT

Between 1931 and 1936, during the Second Spanish Republic, for the first time in our history, a small number of women –so few they could be counted on the fingers of both hands– held seats in the Parliament through popular election.

This article aims to trace, about the tribute the Congress of Deputies intends to pay them by placing tondos with their portraits in a room of the palace, the life and professional trajectory of six of these women, specifically within the parliamentary sphere. Their trajectories differed in many aspects, but they shared a common goal: to defend women's rights and pave the way for women in all areas of society, and particularly in the public sphere, where they distinguished themselves as true pioneers.

Keywords: parliamentarian women, members of Parliament, Second Spanish Republic, Congress, women's rights.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS PREDECESORAS. III. LAS DIPUTADAS DE LA II REPÚBLICA. 1. Victoria Kent (o Ken) Siano. 2. Margarita Nelken Mansberger. 3. María (de la O) Lejárraga. 4. Matilde de la Torre Gutiérrez. 5. Veneranda García-Blanco Manzano. 6. Francisca Bohigas Gavilanes. IV. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El Congreso de los Diputados, mediante acuerdo su Mesa de 22 de julio de 2025, ha autorizado la realización de una serie de tondos en homenaje a quienes fueron diputadas durante la II República española, queriendo con ello ofrecer un merecido reconocimiento a las mujeres que fueron pioneras del parlamentarismo en España.

Son ocho las diputadas de la II República que se mencionan en el precitado acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados: Victoria Kent Siano, Margarita Nelken Mansberger, María Lejárraga García, Matilde de la Torre Gutiérrez, Veneranda García-Blanco Manzano, Francisca Bohigas Gavilanes, Julia Álvarez Resano y Dolores Ibárruri Gómez. Se echa en falta, no obstante, en este acuerdo –y no por su escasa relevancia, sino porque, por el contrario, por su elevada talla, ha merecido previamente diversos reconocimientos, tanto en el Congreso, como en el Senado– el nombre de la que quizá es hoy la más conocida y reconocida de todas las pioneras parlamentarias: Clara Campoamor Rodríguez.

También nosotros la dejaremos al margen de nuestro artículo, no solo por la omisión de su nombre en el acuerdo parlamentario que da pie a estas líneas, sino, sobre todo, porque quien suscribe ya tuvo ocasión de dedicar un extenso comentario¹ a la «campeona del voto femenino»², así llamada por deberse a ella el reconocimiento del sufragio de las mujeres en la Constitución de 1931, siendo este su mayor mérito, si bien no el único, puesto que la participación de Clara Campoamor en los debates parlamentarios de aquellas primeras Cortes republicanas dista mucho de ceñirse a este único y crucial aspecto.

Por otro lado, y aunque ellas sí sean citadas, en cambio, en el acuerdo de la Mesa del Congreso mencionado al inicio, dejamos igualmente fuera de nuestro propósito, por libre decisión, a las últimas parlamentarias mencionadas, Julia Álvarez Resano y Dolores Ibárruri

¹ «Cortes Constituyentes, II República española. El debate parlamentario del reconocimiento del derecho al voto de la mujer. Clara Campoamor y la lucha por los derechos femeninos», en la obra colectiva *Momentos estelares del Parlamento a lo largo de la historia*, coord. Alfonso Cuenca Miranda, Congreso de los Diputados, 2024; pp. 509 a 535.

² Fue su buena amiga, Antoinette Quinche, quien le otorgó este apelativo en la «Nota introductoria» que precede a la traducción al francés de su obra de 1936 *La revolución española vista por una republicana*.

Gómez, elegidas diputadas ya en 1936, pocos días antes de iniciarse la Guerra Civil, fecha que pretendemos acote nuestro estudio; y ello porque en las circunstancias extraordinarias en que se desenvolvió España a partir de julio de aquel año, escasa o nula labor tuvieron ocasión de desarrollar desde el escaño, destacando sus figuras más por su activismo político en el devenir de la guerra que por razones puramente parlamentarias, que son las que principalmente animan estas páginas.

Acotado, pues, temporalmente nuestro comentario a quienes fueran diputadas de las Cortes españolas entre 1931 y 1936 y obviando, por las razones expuestas, a Clara Campoamor –a la que, no obstante, inevitablemente, habremos de citar por referencia en más de un momento– no pretenden ser estas líneas más que una breve reseña, sin ningún afán exhaustivo –dado que la semblanza de cada una de ellas daría para escribir no ya un artículo, sino todo un libro– de los hechos más relevantes de la vida y trayectoria profesional –poniendo el foco especialmente en su labor desde el escaño– de estas seis primeras mujeres parlamentarias que, al margen de otros méritos, tienen el capital de haber dado visibilidad a un colectivo, el de las mujeres –la mitad del país, ahí es nada–, hasta entonces sin ningún protagonismo en la vida pública.

II. LAS PREDECESORAS

Aunque las diputadas de la II República que ya hemos mencionado, y a las que nos referiremos *in extenso* más adelante, fueron las primeras parlamentarias en ser elegidas democráticamente, lo cierto es –y este es un dato bastante desconocido– que ni fueron ellas las primeras mujeres elegidas por voluntad popular, ni tampoco las primeras mujeres que tuvieron asiento en el hemiciclo del Congreso de los Diputados.

No fueron, decimos, las primeras mujeres que resultaron elegidas por voluntad popular, porque, en el período histórico precedente a la II República, hubo mujeres que pudieron presentar su candidatura en unas elecciones, las municipales de 1925, y obtuvieron un cargo electo en un Gobierno municipal.

Y es que, habiéndose ya suscitado el debate sobre el sufragio femenino en los círculos políticos e intelectuales desde el último tercio

del siglo XIX, el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924³, aprobado durante la dictadura de Primo de Rivera, dio el paso de reconocer, si bien de forma limitada, el derecho de sufragio de las mujeres, en su doble vertiente de activo y pasivo.

No fue la razón de ello que se hubieran hecho avances en pro de la igualdad jurídica y social de la mujer –que, por el contrario, seguía viéndose capitidismínuida frente al varón–, ni tampoco que las embrionarias organizaciones feministas, de limitada implantación y escaso seguimiento en España, hubieran tenido éxito en el logro de sus objetivos. La razón de este reconocimiento fue mucho más simple: la conveniencia del régimen imperante en presentarse como «modernizador», al hacerse eco de las reformas sufragistas europeas, con el fin de ganar con ello apoyo social; de ahí que se concediera a las mujeres tanto el derecho a votar, como el de ocupar un cargo público representativo con determinadas condiciones, a saber: tener una determinada edad y ser cabeza de familia, esto es, ser solteras o viudas, quedando, en consecuencia, excluidas las mujeres casadas.

Así lo determinaba textualmente el artículo 51 del referido Estatuto Municipal de 1924, en su primer párrafo:

«Serán electores en cada Municipio los españoles mayores de veintitrés años, y elegibles los mayores de veinticinco que figuren en el Censo electoral formado por el Centro correspondiente del Estado. Tendrán el mismo derecho de sufragio las mujeres cabeza de familia, con cuyos nombres se formará un apéndice al Censo electoral de cada Municipio. Figurarán en este apéndice las españolas mayores de veintitrés años que no estén sujetas a patria potestad, autoridad marital ni tutela, y sean vecinas, con casa abierta en algún término municipal [...]».

Este precepto permitió, pues, la inclusión en el censo electoral, a través de un apéndice, de las mujeres mayores de veintitrés años «no tuteladas» por los hombres o por el Estado. El nuevo censo electoral incorporó a más de un millón y medio de mujeres entre los casi siete millones de votantes existentes y, seguidamente, se llevaron a cabo las modificaciones normativas que permitirían a las mujeres mayo-

³ Publicado en la Gaceta de Madrid, n.º 69, de 9 de marzo de 1924, páginas 1218 a 1302.

res de veinticinco años que cumplían con los requisitos normativos postularse para un cargo político.

Al amparo de esta actitud aperturista del régimen de Primo de Rivera, como indicábamos líneas atrás, algunas mujeres vieron la oportunidad de presentar su candidatura e, incluso, obtuvieron una concejalía, en aquellos lugares en los que se celebraron elecciones – entre otros, en los ayuntamientos de Madrid, Bilbao, Alicante, Toledo, San Sebastián, Barcelona, Vigo, Segovia y de diversos pequeños municipios–. Pero para cuando se convocaron las elecciones generales, las primeras en las que las mujeres iban a poder ser elegidas diputadas, el Estatuto Municipal había dejado de estar en vigor y se estaba redactando una nueva Constitución.

El anteproyecto de la misma, presentado en mayo de 1929⁴, reconocía asimismo el derecho de sufragio pasivo de las mujeres, al establecer en el artículo 55 los requisitos para ser diputado a Cortes, «sin distinción de sexos». Sin embargo, la dimisión de Primo de Rivera, a finales del mes de enero de 1930, truncó esta equiparación y el inmediato Gobierno de Berenguer excluyó a las mujeres del censo electoral para los comicios municipales del 12 de abril de 1931, que desembocarían en la proclamación de la II República española.

Decíamos también, por otro lado, que, antes que las diputadas de la II República, otras mujeres tuvieron asiento en el salón de sesiones del Congreso de los Diputados. No fueron estas mujeres electas –acabamos de explicar cómo se frustró su elección como diputadas en los años previos a la proclamación de la II República–, sino las mujeres que formaron parte de la Asamblea Nacional que se creó por Primo de Rivera, tras la promulgación del Real Decreto-Ley de 12 de septiembre de 1927⁵.

Era esta Asamblea Nacional un órgano deliberante, dirigido y encauzado por el Gobierno, pero con prerrogativas y facultades propias, cuya misión principal se centraba en preparar los proyectos fundamentales que deberían de ser objeto de examen por un órgano legislativo futuro, al que se accedería por elección, con las máximas garantías de independencia y pureza. Estaba formada por miembros

⁴ Esta Constitución *non nata* puede consultarse en el siguiente enlace: Anteproyecto de Constitución de la monarquía española de 1929 | Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

⁵ Gaceta de Madrid, n.º 257, de 14 de septiembre de 1927, pp. 1498 a 1501.

designados gubernativamente en representación de tres grandes núcleos: Estado, provincias y municipios; actividades, clases y valores; y divisiones provinciales de la Unión Patriótica (el partido del régimen).

El citado Real Decreto-Ley de 1927 reconocía, en su artículo 15, la posibilidad de que pertenecieran a la Asamblea Nacional «in-distintamente varones y hembras» españolas, mayores de veinticinco años, «solteras, viudas o casadas, estas debidamente autorizadas por sus maridos».

Trece mujeres fueron designadas en 1927, al amparo de esta disposición, para formar parte de la Asamblea Nacional, a las que se sumaron otras tres entre 1928 y 1930.

Ahora bien, ni dichas mujeres fueron elegidas por voluntad popular –siquiera fuera esta únicamente masculina–, sino que fueron designadas; ni lo fueron en representación de los ayuntamientos –únicos órganos de elección directa representados en la Asamblea Nacional–, sino que lo fueron en representación de alguno de los otros núcleos que integraron la misma –el Estado o las actividades de la vida nacional–; ni la Asamblea Nacional era un órgano representativo, sino un órgano colaborador del Gobierno, con una doble naturaleza, fiscalizadora y consultiva, pero en ningún caso legislativa⁶.

El verdadero salto histórico llegó en 1931, cuando, tras la proclamación de la II República, el 14 de abril, el Gobierno provisional aprobó, pocos días después, el 8 de mayo, un decreto modificando la todavía vigente Ley Electoral de 1907 (la conocida como «Ley de Maura»), con el fin de regular las elecciones a diputados de la Asamblea Constituyente. Y fue en esta fecha y en esta norma –concretamente, en el artículo 3 de la misma– cuando y donde se reconoció sin condicionantes, por vez primera y definitiva, el derecho de sufragio pasivo para la mujer en España, esto es, la posibilidad para las mujeres de ser candidatas y elegibles.

Como es bien sabido, no ocurrió lo mismo con el derecho de sufragio activo –que no se reconoció a las mujeres hasta dos años más tarde, en 1933, después de un acerado debate en las Cortes, del que más adelante daremos cuenta–, lo que motivaría que Clara Cam-

⁶ Literalmente reza la Exposición del Real Decreto-Ley de 12 de septiembre de 1927: «La Asamblea Nacional que se proyecta [...] no ha de ser el Parlamento, no legislará, no compartirá soberanías».

poamor, su principal defensora, dijera que, pese a los irrefrenables deseos de cambio, el Gobierno provisional de la II República «hizo todo a medias» (Campoamor, 2006, p. 27).

Porque efectivamente, echando la vista atrás, resulta casi inexplicable en un régimen que se quería presentar como progresista –máxime si se tiene en cuenta el citado precedente del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 y que el debate sobre el derecho del voto femenino llevaba años suscitándose en los círculos políticos e intelectuales– que la República apostara, desde sus momentos iniciales, por el sufragio pasivo universal, pero negara el sufragio activo a toda una mitad de la población, a las mujeres.

Sea como fuere, el caso es que algunas decidieron, aprovechando la oportunidad que les brindaba ese reconocimiento «a medias» de su derecho de participación política, postularse para ocupar un escaño parlamentario. Tan solo tres, frente a cuatrocientos sesenta y siete hombres, lo alcanzaron en las primeras elecciones que convocó el nuevo régimen republicano en junio de 1931, las elecciones a Cortes Constituyentes.

III. LAS DIPUTADAS DE LA II REPÚBLICA ESPAÑOLA

En efecto, tres fueron las mujeres que resultaron electas como diputadas en las elecciones a Cortes Constituyentes celebradas el 28 de junio de 1931. Dos de ellas, la madrileña Clara Campoamor Rodríguez, por el Partido Radical de Lerroux, y la malagueña Victoria Kent Siano, por el Partido Radical Socialista, tomaron posesión de su escaño en el mes de julio de aquel año; a ambas se les uniría, en el siguiente mes de octubre, una tercera, la joven Margarita Nelken Mansberger, por el Partido Socialista.

De estas tres diputadas, las dos primeras perdieron su escaño en las elecciones de 19 de noviembre de 1933, las primeras elecciones en las que las mujeres mayores de veintitrés años pudieron votar en pie de igualdad con los hombres; no así Margarita Nelken, quien resultó reelegida en 1933 y quien, de nuevo, sería electa en 1936.

En las elecciones de 19 de noviembre de 1933 acompañaron a Margarita Nelken en las Cortes otras cuatro diputadas: María Lejárraga García, Matilde de la Torre Gutiérrez y Veneranda García-Blanco Manzano, por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), así como

Francisca Bohigas Gavilanes, de la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA); de estas cinco electas, las tres últimas citadas eran –coincidencias reseñables– asturianas y las cuatro últimas docentes; todas ellas permanecieron en su escaño hasta las elecciones de 16 de febrero de 1936 –en las que, además de Margarita Nelken, también repitieron mandato Victoria Kent y Matilde de la Torre–, fecha que, como hemos señalado líneas atrás, delimita temporalmente nuestro estudio.

A todas ellas dedicamos las páginas siguen, tomando los datos biográficos de las fuentes que al final de este estudio se indican e incidiendo, como no podría ser de otra forma, en su labor parlamentaria. Comencemos por quien ha pasado a la historia –y no del todo justamente– por ser la oponente de Clara Campoamor en el debate del voto femenino: Victoria Kent Siano.

1. Victoria Kent (o Ken) Siano

Inauguradas las Cortes Constituyentes de la II República española el 14 de julio de 1931, al día siguiente de su constitución presentó su credencial, con el número 73⁷, Victoria Kent Siano, electa por Madrid (provincia) por el Partido Radical Socialista, siendo aprobada su acta y proclamada ella diputada en esa misma sesión del 15 de julio de 1931⁸, así como prometiendo su cargo en la del día 27 de los mismos mes y año⁹.

De las seis diputadas cuya vida y obra pretendemos glosar en estas páginas, es quizá Victoria Kent la figura más sobresaliente. Y no solo por su posición, ya mencionada, de negativa al reconocimiento del voto femenino –de lo que más abajo daremos cumplida explicación–, sino porque, al margen del ámbito estrictamente parlamentario, fue pionera en muchos campos. Y es que Victoria Kent, en una época en la que las mujeres en España apenas tenían intervención en la vida pública, comenzó a romper barreras: estudió Derecho –hasta entonces una profesión casi exclusivamente masculina– y fue la primera mujer en colegiarse en el Colegio de Abogados de Madrid, en 1925, en

⁷ Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española (en adelante, DSCC) n.º 2, de 15 de julio de 1931, p. 11.

⁸ DSCC n.º 2, de 15 de julio de 1931, p. 24.

⁹ DSCC n.º 9, de 27 de julio de 1931, p. 156.

plena dictadura de Primo de Rivera, así como la segunda en España; fue también la primera mujer, no de España, sino del mundo, que ejerció como abogada ante un tribunal militar, al asumir la defensa de su maestro Álvaro de Albornoz ante el Tribunal Supremo de Guerra, que le juzgó en 1930, acusado de haber conspirado contra la Monarquía de Alfonso XIII; la primera en ejercer como abogada laboralista y una de las primeras como penalista; miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación; miembro de la Asociación Internacional de Leyes Penales de Ginebra; impulsora de la creación de la Prisión Modelo de mujeres de Madrid, más tarde llamada de Ventas; feminista destacada, conferenciante, escritora, articulista... sus méritos son inacabables.

De sus datos biográficos solo interesa reseñar los que, de un modo u otro, tienen alguna incidencia en su trayectoria profesional y política¹⁰.

Nacida en 1892, en el seno de una familia malagueña de clase media y talante liberal, realizó sus primeros estudios en su ciudad natal, desde donde, tras estudiar magisterio, se trasladó a Madrid para realizar estudios universitarios superiores.

En la capital de España conoció, entre otras, a dos personas que influirían decididamente en su personalidad y su desarrollo posterior: por un lado, a la pedagoga María de Maeztu, quien dirigía la Residencia de Señoritas, vinculada a la Institución Libre de Enseñanza, que marcó su pensamiento hasta el punto de decidir afiliarse a dos organizaciones feministas de la época, la Asociación Nacional de Mujeres Españolas –a la que también pertenecía Clara Campoamor– y el Lyceum Club –del que fue vicepresidenta–; y, por otro lado, a Luis Jiménez de Asúa, quien fuera su profesor de Derecho Penal en la Universidad Central de Madrid, con quien mantendría una estrecha relación personal y profesional a lo largo de los años y cuya impronta le condujo a realizar su tesis doctoral sobre la reforma de las prisiones, así como a encaminar toda su lucha política hacia ese campo.

Ambos marcarían su futura carrera profesional, que, con independencia de su mandato parlamentario, se desarrolló principalmente como abogada penalista y, sobre todo y por lo que a la actividad

¹⁰ Para conocer en profundidad la biografía de Victoria Kent puede consultarse el libro de Ramos (1999), *Victoria Kent, 1892-1987*.

pública se refiere, como directora general de Prisiones, cargo para el que fue nombrada por Niceto Alcalá Zamora el 18 de abril de 1931, poco después de proclamada la II República, y que ocupó hasta el 9 de junio de 1932. Durante estos catorce meses, siguiendo la trayectoria de su predecesora, Concepción Arenal, visitadora de prisiones en el siglo XIX, introdujo diversas reformas para humanizar el sistema penitenciario y, específicamente, para mejorar la situación de las mujeres en las cárceles¹¹: implantación de medidas de higiene, mejora de la alimentación de los reclusos, libertad de culto en las prisiones, ampliación de los permisos por razones familiares, creación de un cuerpo femenino de funcionarias de prisiones y de un instituto para su formación... Asimismo, defendió la reinserción social –también en esto fue una precursora–, creyendo firmemente que la sociedad debía recuperar al delincuente como hombre y como ciudadano, para lo cual había que «modificar el régimen penitenciario según las humanas corrientes científicas» y convertir a las cárceles en una especie de centro de recuperación social, con un único objetivo: «corregir al delincuente con el propósito de devolverle a la sociedad como un hombre útil».

La puesta en marcha de todas estas medidas, indispensable para la reforma penitenciaria que pretendía realizar (reconocida hoy como la más importante de las efectuadas hasta la fecha), no fue del agrado ni de sus correligionarios, ni de sus superiores, a quienes parecía que Victoria era «demasiado humanitaria» y que el resultado de sus actuaciones iba a ser la indisciplina y la anarquía en las cárceles. Comprendiendo que no contaba con el apoyo del Gobierno, Victoria Kent decidió dimitir de su cargo y centrarse en su labor parlamentaria en el Congreso de los Diputados, desde cuya tribuna defendió los mismos ideales que no había conseguido llevar a la práctica como directora general, hasta que, en las siguientes elecciones generales, las de 1933, perdió el escaño.

Renovó su acta, por la provincia de Jaén y no por la de Madrid, en las de febrero de 1936, pero el estallido, en julio de ese mismo año, de la Guerra Civil dio un nuevo rumbo a su trayectoria política, marcada por su nombramiento de secretaria de la Embajada española

¹¹ Victoria Kent hablaba de las cárceles de mujeres, que había visitado y conocía bien, como de un «espectáculo de horror».

en París, a donde se trasladaría para organizar refugios para los hijos de los milicianos evacuados a Francia.

En París permanecería hasta el final de nuestra guerra y allí la sorprenderían el estallido de la Segunda Mundial (1939-45) y la invasión alemana de Francia, que le obligó a vivir oculta para evitar caer en manos de la Gestapo. Estos años, los cuatro más terribles de su vida, los relata su *alter ego* masculino, Plácido, en su libro *Cuatro años en París* (Kent, 2007), publicado por primera vez en 1947 y cuya reedición presentaría ella misma, años más tarde, en 1978, en una corta visita que hiciera a España.

Permaneció el resto de su vida exiliada, entre México –donde participó en la creación de la Unión de Intelectuales Españoles y fundó, en 1949, la Escuela de Capacitación para el Personal de Prisiones– y Estados Unidos –país que le ofreció trabajar en la Sección de Asuntos Sociales de la ONU, con el objeto de realizar un estudio de los problemas de las cárceles de mujeres en el mundo, y en el que dirigió la revista de los exiliados españoles *Ibérica*, editada hasta el año 1974–.

Victoria Kent Siano falleció en Nueva York en 1987, a los 95 años de edad, sin poder acudir a recoger la Gran Cruz de la Orden de San Raimundo de Peñafort que el Ministerio de Justicia le había concedido justo unos meses antes.

De su período de diputada republicana por el Partido Radical Socialista, en los meses que median entre julio de 1931 y noviembre de 1933, lo más destacable de su actividad es, como ya hemos indicado, el debate protagonizado frente a Clara Campoamor en relación con el derecho de las mujeres al voto; un debate que, tanto por ser dos las mujeres en liza dialéctica, como por los argumentos esgrimidos por cada una de ellas, ha hecho correr ríos de tinta. Y es que Victoria Kent, paradójicamente, a pesar de sus convicciones democráticas y feministas, se opuso –y el dato es de sobra sabido–, frente a su colega en el foro y en la tribuna, al reconocimiento del voto femenino, por considerar que la influencia de la Iglesia y la falta de instrucción de la mujer provocarían que este fuera de signo conservador, perjudicando con ello los ideales de la República.

Mientras que para Clara Campoamor el reconocimiento del voto de la mujer era un deber ineludible, Victoria Kent, como otros

tantos diputados, de derechas y de izquierdas, se mostraba partidaria de postergarlo –o incluso de condicionarlo–, en la creencia de que a las mujeres españolas les faltaba madurez y responsabilidad social y política para ejercer este derecho de ciudadanía tan elemental. No debió ser fácil para Victoria Kent defender esta renuncia. Así se deduce de sus palabras, que a continuación extractamos, pronunciadas en la sesión de 1º de octubre de 1931, en relación con el artículo 34 del proyecto constitucional (que sería luego el 36 en el texto definitivo):

Se discute en este momento el voto femenino y es significativo que una mujer [...] se levante en la tarde de hoy para decir a la Cámara sencillamente que creo que el voto femenino debe aplazarse, que creo que no es el momento de otorgar el voto a la mujer española. Lo dice una mujer que en el momento crítico de decirlo renuncia a un ideal [...].

En este momento vamos a dar o negar el voto a más de la mitad de los individuos españoles y es preciso que las personas que sienten el fervor republicano, el fervor democrático y liberal republicano, nos levantemos aquí para decir: es necesario aplazar el voto femenino. Y es necesario, Sres. Diputados, aplazar el voto femenino. Porque yo necesitaría ver, para variar de criterio, a las madres en la calle pidiendo escuelas para sus hijos; yo necesitaría haber visto en la calle a las madres prohibiendo que sus hijos fueran a Marruecos; yo necesitaría ver a las mujeres españolas unidas todas pidiendo lo que es indispensable para la salud y la cultura de sus hijos. Por esto, Sres. Diputados, [...] es por lo que me levanto en esta tarde a pedir a la Cámara que despierte la conciencia republicana, que avive la fe liberal y democrática y que aplace el voto para la mujer. Lo pido porque no es que con ello merme en lo más mínimo la capacidad de la mujer; no, Sres. Diputados, no es cuestión de capacidad; es cuestión de oportunidad para la República. Por esto pido el aplazamiento del voto femenino o su condicionalidad; pero si condicionamos el voto de la mujer, quizás pudiéramos cometer alguna injusticia. Si aplazamos el voto femenino, no se comete injusticia alguna, a mi juicio. Entiendo que la mujer, para encariñarse con un ideal, necesita algún tiempo de convivencia con el mismo ideal. La mujer no se lanza las cuestiones que no ve claras y por eso entiendo que son necesarios algunos años de convivencia con la República [...].

Cuando transcurran unos años y vea la mujer los frutos de la República y recoja la mujer en la educación y en la vida de sus hijos los frutos de la República [...], entonces, Sres. Diputados,

la mujer será la más ferviente, la más ardiente defensora de la República [...]. Si las mujeres españolas fueran todas obreras, si las mujeres españolas hubiesen atravesado ya un periodo universitario y estuvieran liberadas en su conciencia, yo me levantaría hoy frente a toda la Cámara para pedir el voto femenino.

Pero en estas horas yo me levanto justamente para decir lo contrario y decirlo con toda la valentía de mi espíritu, afrontando el juicio que de mí puedan formar las mujeres que no tengan ese fervor y estos sentimientos republicanos que creo tener. Es por esto por lo que claramente me levanto a decir a la Cámara: o la condicionalidad del voto o su aplazamiento; creo que su aplazamiento sería más beneficioso, porque lo juzgo más justo [...]. Por hoy, Sres. Diputados, es peligroso conceder el voto a la mujer¹².

Es importante insistir en que Victoria Kent, al igual que su oponente en la tribuna, Clara Campoamor, abogaba por el reconocimiento del derecho del sufragio femenino, pero difería de esta en cuanto al momento en que debía hacerse efectivo tal reconocimiento. Como decía en el discurso que hemos parcialmente transcrito, «no es cuestión de capacidad; es cuestión de oportunidad para la República». Porque, para Victoria Kent, los ideales republicanos pasaban por delante de los derechos de la mujer, que, en su criterio, necesitaba primero ser educada en los ideales de la República para formarse una opinión y poder votar en libertad. Campoamor, en cambio, estaba convencida de que la madurez política se aprende precisamente con el ejercicio de los derechos.

La polémica entre ambas mujeres quedó ampliamente reflejada en los periódicos de la época¹³ y la postura de Victoria Kent, que ella

¹² DSCC n.º 48, de 1º de octubre de 1931, págs. 1351 y 1352.

¹³ Por poner solo un ejemplo del eco que el debate entre nuestras dos diputadas tuvo ya entre sus contemporáneos, transcribimos las palabras con las que el diario *La Vanguardia*, de 2 de octubre de 1931, bajo el título «Impresiones parlamentarias», daba cuenta del mismo: «El duelo oratorio sobre el voto de la mujer sostenido por las señoritas Kent y Campoamor ha sido de veras impresionante. De tal manera que los discursos sobre el mismo tema, a pesar de la personalidad de los oradores, han quedado como diluidos. La señorita Kent representaba –como lo diríamos usando el vocablo en el sentido malicioso– el jesuitismo ante las fuerzas anticlericales, y la señorita Campoamor el optimismo, también anticlerical. [...] La pasión fue como de amores, cosa no rara, puesto que entre mujeres andábamos, y el resultado es que hay en la Constitución un artículo que probablemente será bueno con el paso de los años, pero que hoy queda enclenque, como nacido de una gran pelea. Sería el influjo de la atmósfera y el predominio de las mujeres en el ánimo de los

siempre justificó, explica en gran medida la escasa simpatía que su figura ha despertado, irreflexiva e injustamente, en nuestro criterio, en la historiografía sobre el feminismo.

Porque, además de esta sonada intervención en el debate constituyente, Victoria Kent intervino activamente en otras deliberaciones sobre el proyecto de Constitución de la República que se debatía siendo ella diputada, siempre en la idea de revertir la situación de inferioridad jurídica de la mujer en un contexto social y político dominado por los hombres, proponiendo enmiendas importantes sobre la igualdad entre sexos, los derechos de familia, el divorcio, el laicismo, la protección de la infancia y la maternidad, la igualdad salarial y la libertad de manifestación; en muchos de estos debates se midió, asimismo, con Clara Campoamor, si bien, su posición en ellos, a diferencia de lo que ocurrió con el del sufragio femenino, no fue de enfrentamiento con su compañera, sino, combatiendo ambas en el mismo bando, si acaso, de diferencia de perspectiva.

Así, por ejemplo, en relación con la igualdad de sexos, ambas mujeres recelaron de los términos en que se reconocía en el artículo 23 del proyecto de Constitución (que sería luego el 25 de la Constitución): «No podrán ser fundamento de privilegio jurídico: el nacimiento, la clase social, la riqueza, las ideas políticas y las creencias religiosas. Se reconoce en principio la igualdad de derechos de los dos sexos».

Ambas presentaron diferentes textos alternativos al propuesto, con el mismo propósito de eliminar cualquier traba al reconocimiento de la igualdad jurídica entre las mujeres y los hombres. Victoria Kent presentó una enmienda, destinada sencillamente a eliminar las palabras «en principio» del segundo inciso del artículo (que quedaría redactado simplemente como «Se reconoce la igualdad de derechos de los dos sexos»), con lo que –decía– «queda de una manera tan definitiva, queda de una manera tan clara y tan sin lugar a dudas expresado este derecho en la Constitución, que no creo que haya nadie que lo pueda discutir»¹⁴. Clara Campoamor, cuyo criterio prevaleció, presentó un voto particular, consistente en añadir el sexo al primer párrafo del precepto (cuya redacción sería «No podrán ser fundamento

diputados y no otra razón, pero la Cámara dio muestras de histerismo, dicho sea con todo el respeto y como figura retórica en lo posible».

¹⁴ DSCC n.º 46, de 29 de septiembre de 1931, p. 1287.

de privilegio jurídico el nacimiento, la clase social, la riqueza, las ideas políticas, las creencias religiosas y el sexo») y suprimir completamente el segundo párrafo; y así se hizo.

Y es que, pese a los combates dialécticos entre estas dos titanes de la oratoria parlamentaria, Victoria Kent reconocía la labor de su compañera –doblemente colega– en la lucha por lo que se llamaba en la época «los derechos femeninos», como también la de la tercera diputada de estas primeras Cortes de la República, Margarita Nelken, a quien se discutió su acta, según veremos de inmediato, y cuya validez ella no dudó en defender con decisión y argumentos fácticos y jurídicos.

En definitiva y por no extendernos en la primera de nuestras protagonistas, digamos solo, para concluir, que la labor política de Victoria Kent fue extraordinariamente amplia, en sede parlamentaria y fuera de ella, y por ello, sin discusión alguna, ha dejado una huella imborrable en la vida pública española.

2. Margarita Nelken Mansberger

Margarita Nelken fue, de las tres mujeres elegidas diputadas en 1931, la única que logró renovar su escaño otras dos veces consecutivas, en 1933 y en 1936, siempre por la circunscripción de Badajoz y en las tres ocasiones por el Partido Socialista Obrero Español, demostrando con ello tener una sólida trayectoria política. Fue, además, una figura brillante de la intelectualidad española del siglo xx, y, sin embargo, ha quedado, pese a sus méritos y a la popularidad de que gozó en su época, durante años ignorada.

Sobre la vida de Margarita Nelken¹⁵, ella misma la narraría en distintas ocasiones y momentos temporales: en 1923, como prólogo a su novela corta *La aventura de Roma*, en el que se presenta como una joven de izquierdas, feminista, independiente y dispuesta a todo; y en 1964, cuatro años antes de su muerte en México, en sus memorias inéditas, *Presencias y evocaciones*, en las que escribe desde la nostalgia, cuando se encuentra, «con una grave dolencia» –enferma de cáncer de huesos–, «como una mujer vieja, deshecha por el dolor de la pérdida

¹⁵ Un estudio exhaustivo de la figura de Margarita Nelken puede encontrarse en la obra *Margarita Nelken: del feminismo a la Revolución*, de Jardón (2013).

de mis hijos» –su hijo murió en la URSS, en 1944, combatiendo con el Ejército Rojo, y su hija diez años más tarde, en el exilio en México–, «que procura ser útil en lo posible y, quizá afortunadamente, tiene que trabajar duro para ganarse la vida» (Nelken, 2020)¹⁶.

En todo caso, figuran ciertos datos comunes en ambas fuentes: su origen (nacida en 1898, familia judía, madre francesa y padre alemán, de oficio relojero, afincado en Madrid con un próspero negocio en la Puerta del Sol), su formación esmerada y elitista (estudió Bachillerato en el Liceo francés, piano y armonía, así como pintura con el célebre Chicharro), un interés temprano por la escritura (ya en su juventud publicó, como crítica de arte, numerosos artículos y recensiones en prensa nacional y extranjera, como un estudio sobre los frescos de San Antonio de la Florida en *The Studio*, de Londres, a los 15 años, y un segundo sobre El Greco, en *Le Mercure de France*) y las cuestiones sociales, especialmente en lo atinente al sector femenino (publicó en 1919 un ensayo pionero sobre *La condición social de la mujer en España*, fundó la primera «casa de niños» que hubo en nuestro país para niños huérfanos o cuyas madres iban a trabajar temprano, se incorporó al movimiento obrero y dirigió la primera huelga femenina que hubo en Madrid, la de las cigarreras, en 1919). También que impartió conferencias en universidades y ateneos –que le reportaron gran fama y prestigio–, que practicó el periodismo y la traducción, y que, además de la literatura comprometida, cultivó la de ficción, escribiendo un buen número de novelas breves que plasmaron sus inquietudes intelectuales.

Los aspectos más relevantes de la vida de Margarita Nelken tienen lugar durante la II República –se acentúa su activismo político y, según venimos diciendo, ocupa un escaño en todo este período completo– y la Guerra Civil –que intensifica su posición izquierdista, hasta el punto de que, en diciembre de 1936, a la vuelta de un exilio forzoso de año y medio en Rusia, abandonará el socialismo para pasar a las filas comunistas–, en la que realizará un papel muy importante, tanto en el frente como en la retaguardia. Estuvo presente en febrero de 1939 en las últimas Cortes republicanas y no abandonó España hasta que la derrota ya era un hecho. Cruzó entonces la frontera por

¹⁶ Citado en el prólogo de Josebe Martínez de la obra de Margarita Nelken, *La mujer ante las Cortes Constituyentes* (Nelken, 2020).

los Pirineos, huyendo primero a París y luego a Nueva York, para instalarse definitivamente en México junto a su familia. Allí, alejada de la política activa –fue expulsada del Partido Comunista en 1942, acusada de traición y de ser «enemiga del pueblo», a consecuencia de determinadas diferencias con sus dirigentes–, sobrevivirá casi tres décadas, gracias a la crítica de arte, la traducción, el periodismo y la literatura. Morirá en 1968, sin poder regresar a España.

Respecto de su actividad parlamentaria, importa señalar que se convirtió en diputada, con más de 60 000 votos, en 1931, como resultado de una elección parcial, celebrada el 4 de octubre de dicho año, en sustitución del socialista Juan Morán Bayo, quien había obtenido acta doble¹⁷, presentando su acta el día 10 del mismo mes¹⁸. No obstante, su incorporación a las Cortes Constituyentes no se hizo efectiva de forma inmediata, puesto que, aunque Margarita Nelken había nacido en España, debido a su ascendencia extranjera, se discutió su nacionalidad, que tuvo que ser examinada por la Comisión de actas y calidades del Congreso de los Diputados; su dictamen favorable sería finalmente aprobado en sesión plenaria el 18 de noviembre de 1931¹⁹, prometiendo Margarita Nelken su acta el siguiente día 19, si bien subordinando su condición de diputada a la previa solicitud expresa del reconocimiento de su nacionalidad como española²⁰. Ella mostraría su indignación²¹ por lo que entendió una rígida interpretación formalista de las normas de nacionalidad, máxime cuando estaba inscrita en el Registro Civil desde el momento de su nacimiento, había desempeñado cargos previos en el Consejo de Instrucción Pública –en cuya representación viajó al extranjero con pasaporte español– y la Embajada alemana certificó que jamás había ostentado esta otra nacionalidad.

¹⁷ De acuerdo con la normativa electoral que rigió la convocatoria de 1931, era posible ser candidato por más de un distrito electoral, y, en caso de resultar electo por ambos, el diputado con acta doble debía optar por uno de los dos escaños obtenidos, renunciando al otro, que sería objeto de elección parcial. Por esta vía llegó a las Cortes de la II República Margarita Nelken.

¹⁸ DSCC n.º 54, de 10 de octubre de 1931, p. 1611.

¹⁹ DSCC n.º 76, de 18 de noviembre de 1931, p. 2455.

²⁰ DSCC n.º 77, de 19 de noviembre de 1931, p. 2476.

²¹ El 17 de octubre de 1931 publicó en *El socialista* un artículo de protesta con un castizo y gráfico título: «¿Teutona yo? ¡Amos anda!».

Tal hecho, que parece anecdótico, es, por el contrario, muy relevante, porque la tardía incorporación de Margarita Nelken a las Cortes Constituyentes la privó de participar en algunos de los debates más importantes desde el punto de vista de los derechos de la mujer que pretendía garantizar la República y por los que ella, decidida feminista, se disponía a batallar. Así, estuvo ausente del debate en sesión plenaria del artículo 23 del proyecto de Constitución (luego 25) sobre la igualdad de sexos²², en el del artículo 34 (36 en el texto definitivo) sobre el voto femenino²³ y en el del artículo 41 (que sería el 43) sobre los derechos de familia²⁴, a colación del cual se trataron, entre otros aspectos, el de la igualdad de los cónyuges en el matrimonio, el divorcio y la protección de los hijos habidos fuera del matrimonio.

Ello no obstante, la publicación, en julio de 1931, el mismo mes y año en que se constituirían las Cortes Constituyentes, de un opúsculo sobre la mujer ante las mismas (Nelken, 2020), nos ha permitido conocer el pensamiento de Margarita Nelken en estos vitales aspectos. Así, en el prólogo de la obra citada proclamaba la necesidad de que se reconociera la igualdad de los dos sexos y confiaba en que la República traería esa igualdad tan necesaria para que España avanzara. En este sentido, afirmaba:

Por primera vez la personalidad de la mujer española va a ser reconocida por la ley. Por primera vez no se la va a considerar como una eterna menor. La nueva Constitución y, por lo tanto, también el nuevo Código, tendrán en cuenta su capacidad y sus derechos, igual que tendrán en cuenta la capacidad y los derechos del hombre [...] Parece, pues, haber sonado para la mujer española esa hora de «principio de sí misma» [...] (Nelken, 2020, p. 53).

Abogaba por que la mujer fuera libre, al igual que el varón, en todos los aspectos, inclusive en el sexual –ella lo ejemplificó en su trayectoria vital, porque tuvo dos hijos de distintos padres y ambos fuera del matrimonio, lo que era casi una provocación en su tiempo– y, al igual que sus colegas Clara Campoamor y Victoria Kent, se mostró

²² DSCC n.º 46, de 29 de septiembre de 1931.

²³ DSCC n.º 48, de 1º de octubre de 1931.

²⁴ DSCC, n.º 30, de 1º de septiembre de 1931.

decididamente partidaria del divorcio, «o sea, la posibilidad para la mujer de libertarse de un vínculo que, hasta ahora, enajenaba y anulaba, por siempre y en todo caso, su libertad y su personalidad» (Nelken, 2020, p. 54).

Respecto del voto femenino, se alineó, junto a Victoria Kent y en contra de Clara Campoamor, en la posición de prudencia que aconsejaba su prohibición temporal, porque entendía que el peso de la tradición y de la Iglesia en la mujer española podrían perjudicar las ansias de modernización de los sectores ideológicos a los que se sentía próxima, llegando a afirmar que «las mujeres españolas realmente amantes de la libertad han de ser las primeras en posponer su interés propio al del progreso de España». Ello porque, en su percepción, «Nada más peligroso, nada más contraproducente que las libertades otorgadas sin verdadero discernimiento, porque nada más propicio a convertirse en tiranía». Y esto lo creía Margarita Nelken, firme sufragista, «precisamente como mujer, precisamente como española y precisamente como socialista» (Nelken, 2020, pp. 54 y 55). Por eso, aunque no tomó parte, por las razones antes apuntadas, en el debate del sufragio femenino celebrado en las sesiones plenarias de 30 de septiembre y 1º de octubre de 1931, en cambio, cuando, de forma inopinada, el 1º de diciembre de dicho año, volvió a reabrirse el debate, tras la presentación de una enmienda que pretendía «revisar» el texto constitucional acordado, aplazando su entrada en vigor, ella optó por sumarse a los abstencionistas.

Porque para Margarita Nelken «Antes que el derecho al sufragio que, de no ocuparse de su liberación moral, nada puede significar, urge a la mujer española a ver reconocidos y protegidos sus derechos como madre». Esta de la maternidad de la mujer fue otra de sus preocupaciones constantes. Y, en este sentido, puso de manifiesto la desigualdad existente en España entre la madre casada y el hijo legítimo y la madre soltera y el hijo nacido fuera de matrimonio, considerando «un intolerable menosprecio a la naturaleza de la mujer» (Nelken, 2020, p. 100) la falta de una protección para ambos.

Pero si algún tema defendió con ardor desde la tribuna, impresionada por el conocimiento de las condiciones del campo extremeño –no olvidemos que ella era diputada por la circunscripción de Bada-

joz–, fue el del trabajo obrero²⁵, y, especialmente, el trabajo femenino. Distingue Margarita Nelken dos grupos de trabajadoras: el de las «empleadas»; y el de las «obreras», a las que suma las trabajadoras a domicilio. Ambos grupos, a su juicio, se sitúan en franca desventaja frente a sus equivalentes varones, por trabas económicas, abusos patronales, falta de preparación...; y, por ello, la modificación de la legislación social será uno de sus grandes objetivos. Lo avanzado de su pensamiento en este ámbito queda demostrado con las palabras que a continuación se transcriben, precursoras de lo que se ha dado hoy en llamar «conciliación laboral y familiar»; palabras que, aunque escritas hace casi un siglo, son de rigurosa actualidad:

Para que la obrera española pueda ser protegida en todas sus exigencias físicas y morales, y que esta protección, esta desigualdad necesaria frente al obrero, no la coloque en situación de inferioridad con respecto a este, es imprescindible que la nueva legislación española del trabajo tenga en cuenta [...] que la mujer, antes que obrera, es, casada o sin casar, esposa y madre y ha de ser respetada y protegida como tal. Por tanto, acomodamiento, por esta doble característica, de todas las leyes obreras a la mujer (Nelken, 2020, pp. 120 y 121).

Y es que en este, como en tantos otros temas, el posicionamiento de Margarita Nelken era tan progresista para su época que fue considerado radical por sus propios correligionarios (socialistas, comunistas, sindicalistas, revolucionarios), de los que progresivamente se fue –o la fueron– apartando.

La labor parlamentaria de Margarita Nelken no quedó circunscrita a las Cortes Constituyentes de 1931, sino que continuó en la legislatura que dio comienzo en 1933, la que ganaron –se dijo que por el voto femenino– «las derechas». En esta convocatoria electoral, que daría lugar a la primera legislatura republicana, tras la Constituyente, como Margarita Nelken de Paúl –apellido del que fuera su marido–, obtuvo casi 138 000 votos, duplicando ampliamente el resultado que obtuvo en 1931. Presentó su credencial con el número 190²⁶, el 12

²⁵ DSCC n.º 244, de 20 de octubre de 1932, pp. 3222 y ss.

²⁶ Diario de las Sesiones de Cortes, I Legislatura (en adelante, DSC), n.º 2, de 12 de diciembre de 1933, p. 9.

de diciembre de 1933, siendo proclamada diputada el día 28 de los mismos mes y año²⁷ y finalizando su participación en las Cortes pocos meses después, tras la Revolución de Asturias de 1934.

Su desempeño parlamentario en este escaso tiempo continuó marcado por el mismo ánimo de defensa de los derechos sociales y de las mujeres, con intervenciones sobre la situación del campo extremeño²⁸, el hacinamiento en las cárceles²⁹, la huelga de obreros, e iniciativas para la concesión de ayudas a familias³⁰, viudas y huérfanos³¹.

Renovó su condición de diputada en las elecciones de 1936, en las que su creciente popularidad –por sus avanzados postulados, su verbo fácil y lo atractivo de su personalidad, y pese a la animadversión de muchos de sus colegas, empezando por el propio Azaña³²– la llevó a sobrepasar los 167 000 votos; presentó su acta de diputada con el número 167, el 17 de marzo de 1936³³, siendo proclamada el siguiente día 20³⁴.

Tres meses después de constituirse las Cortes de la segunda legislatura republicana estallaría la Guerra Civil española, pasando su devenir a copar el interés parlamentario y quedando todos los demás asuntos en segundo plano, para el Congreso y para sus diputados; también para Margarita Nelken, quien se implicó directa, personal y profundamente en la contienda hasta el final de la misma.

Afortunadamente, tras muchos años morando en el olvido, los numerosos escritos de autoría de Margarita Nelken que han llegado a nuestras manos (libros, ensayos, artículos en prensa, en

²⁷ DSC n.º 12, de 28 de diciembre, p. 204.

²⁸ DSC n.º 23, de 17 de enero de 1934, p. 512.

²⁹ DSC n.º 95, de 7 de junio de 1934, pp. 3527-3529.

³⁰ DSC n.º 92, de 1 de junio de 1934, p. 3388.

³¹ DSC n.º 42, de 27 de febrero de 1934, p. 1218.

³² Llegó a escribir sobre ella en sus *Memorias*: «Esto de que la Nelken opine de asuntos políticos me saca de quicio. Es la indiscreción en persona. Se ha pasado la vida opinando sobre pintura y nunca pude imaginar que tuviera ambiciones políticas [...]. Se necesita vanidad y ambición para pasar por todo lo que ha pasado la Nelken» –en clara referencia a las vicisitudes ya mencionadas del reconocimiento de su acta de diputada– «hasta conseguir sentarse en el Congreso» (Azaña, 1978, p. 364).

³³ Diario de las Sesiones de Cortes, II Legislatura (DSCII), n.º 2, de 17 de marzo de 1936, p. 8.

³⁴ DSCII, n.º 5, de 20 de marzo de 1936, p. 36.

revistas, diarios de sesiones parlamentarias...) nos permiten hoy recuperar la figura de esta extraordinaria mujer y diputada.

3. *María (de la O) Lejárraga*

María Lejárraga fue otra de las personalidades femeninas destacadas de la II República. Elegida diputada socialista por Granada en las elecciones de 11 de noviembre de 1933, presentó su credencial con el número 234³⁵, prometiendo su cargo el día 28 de diciembre de 1933³⁶. Se mantuvo en el escaño hasta el fin de esta segunda legislatura republicana –la primera después de la Constituyente–, en febrero de 1936.

Más que conocida que por su labor parlamentaria –de hecho, son numerosas las reseñas biográficas³⁷ que ni mencionan siquiera, lamentablemente, esta circunstancia–, María Lejárraga es conocida y reconocida por haber desarrollado una larga y exitosa carrera literaria junto a su marido, Gregorio Martínez Sierra –dramaturgo, editor, empresario teatral–, con quien compartió profesión y bajo cuyo nombre publicó numerosas obras propias. No obstante este reconocimiento, su figura ha sido, en ciertos sectores, controvertida, tanto por la poca «valentía» de esconder sus escritos bajo un pseudónimo masculino, como por las contradicciones entre la ideología que defendía con su pluma y su «conservadora» forma de vivir.

Respecto de lo primero, digamos en su defensa que, si para la época –María Lejárraga nació en 1874, en Logroño– era inusual tener la profesión de maestra –María lo era y de oposición–, no digamos nada de la condición de escritora; seguramente fue esta una de las razones por las que, aunque sí inició y finalizó su carrera con nombre propio, el grueso de su producción literaria lleva la firma de su esposo. Otras razones pudieron ser la más fácil publicación de sus libros bajo un nombre de hombre, la mayor aceptación, visibilidad o difusión de los mismos, el miedo al rechazo de una mujer escritora, el respeto a su profesión de maestra, cuyas reglas de moralidad eran muy estrictas... En cualquier caso, el ocultamiento de una personalidad femenina bajo nombre masculino no es inhabitual –y aun hoy– en el mundo literario.

³⁵ DSC n.º 2, de 12 de diciembre de 1933, p. 9.

³⁶ DSC n.º 12, de 28 de diciembre de 1933, p. 203.

³⁷ De entre ellas, recomendamos el libro *María Lejárraga. Una mujer en la sombra*, de Rodrigo (2005).

Y, en cuanto a lo segundo, María Lejárraga fue, efectivamente, una activista feminista, fuertemente comprometida con la causa de la República y con el cambio social, entre cuyas obras se encuentran títulos como *Cartas a las mujeres de España* (1916) o *La mujer moderna* (1920), en que exhorta a las mujeres españolas a liberarse del yugo de sus maridos, *La mujer española ante la República* (1932), que recoge sus numerosas conferencias impartidas en el Ateneo de Madrid, o *Nuevas cartas a las mujeres de España* (1932), en las que aboga por el divorcio como solución a la infidelidad. Pero, a la vez, participaba de algún modo –y no se la puede culpar por ello– de los prejuicios de su época, en la que el papel de la mujer estaba muy limitado, sobre todo en el ámbito público. María y su esposo mantuvieron una relación muy estrecha en lo literario: ella escribía, él gestionaba la empresa teatral, las relaciones sociales y comerciales, etc. y, aunque la autoría real correspondía en gran parte a ella, la obra salía bajo el nombre de él. En sus memorias, *Gregorio y yo* (1953), escritas desde el exilio, en las que públicamente reivindica la autoría de sus obras, muestra cómo interiorizaba algunas convenciones de género de su tiempo; así, cuando habla de «orgullo de humildad» al usar el nombre de su marido, o cuando consideraba que las obras que ambos concebían eran «hijas del matrimonio» y, por tanto, «con el nombre del padre tienen honra bastante» (Lejárraga, 1953).

En la esfera pública, María Lejárraga tuvo relación y compartió foros tanto con Clara Campoamor como con Victoria Kent, con quienes coincidió en el Patronato de la Mujer, aunque no en el Congreso. Sí coincidió como diputada, en cambio, con Margarita Nelken, con quien trabajó directamente en la Comisión de Instrucción Pública³⁸, de que ambas formaron parte –Margarita Nelken también lo hizo en la previa Legislatura Constituyente– y de la que María Lejárraga fue vicepresidenta.

Por lo que se refiere a su actividad en las Cortes, su participación en los debates se centró en la defensa de los derechos de los electores de su circunscripción, presentando enmiendas o iniciativas propias –siempre de carácter social–, u oponiéndose a las de otros; entre las primeras, por ejemplo, pretendió asegurar, mediante en-

³⁸ DSC n.º 17, de 5 de enero de 1934, p. 315 y n.º 20, de 11 de enero de 1934, p.449.

mienda, el trabajo agrícola remunerado, frente a una eventual rebaja de jornales de los Jurados Mixtos de Trabajo Rural³⁹; como también presentó diversos ruegos al Gobierno para la construcción de ferrocarril⁴⁰, carreteras⁴¹, pantanos⁴², escuelas o cárceles de mujeres⁴³; entre las segundas, por citar alguna, su oposición a la ampliación de las plantillas de la Guardia Civil⁴⁴, abogando por invertir «esos millones» en medios de trabajo que dieran jornales para los proletarios.

Sin ser reelegida en 1936, tras el paréntesis que supuso la Guerra Civil y ya en el exilio en Buenos Aires —donde murió en 1974, a punto de cumplir los cien años— retomó su tarea literaria, dejando atrás definitivamente el nombre de su esposo.

En los últimos años se ha hecho un esfuerzo importante por recuperar para la literatura española el nombre y la obra de esta intelectual, considerada una «moderna» por la crítica especializada. También —creemos— se merece ese reconocimiento por su participación en la vida pública española del primer tercio del siglo xx, donde hizo gala —y lo podemos afirmar sin lugar a duda—, pese a las contradicciones líneas atrás señaladas, de esa misma «modernidad».

4. *Matilde de la Torre Gutiérrez*

Otra de las mujeres relevantes con que contó el panorama político de los años 30 del pasado siglo fue Matilde de la Torre y Gutiérrez Cueto, elegida diputada por el Partido Socialista de Asturias, por la circunscripción de Oviedo, en las elecciones de 1933 y, posteriormente, también en las de 1936, que precedieron a nuestra Guerra Civil.

Nacida en Cabezón de Sal, en 1884, sus orígenes se encuentran en una familia de hidalgos cántabros con inquietudes culturales, y, aunque en buena medida su formación fue autodidacta, no cabe duda de que el ambiente familiar contribuyó a despertar en ella el interés

³⁹ DSC n.º 83, de 17 de mayo de 1934, pp. 2898 y 2899.

⁴⁰ DSC n.º 45, de 3 de marzo de 1934, p. 1292.

⁴¹ DSC n.º 57, de 24 de marzo de 1934, p. 1862 y n.º 78, de 8 de mayo de 1934, p. 2687.

⁴² DSC n.º 88, de 25 de mayo de 1934, p. 31313.

⁴³ DSC n.º 61, de 3 de abril de 1934, pp. 2007 y 2008.

⁴⁴ DSC n.º 46, de 7 de marzo de 1934, pp. 1355 a 1358.

por los idiomas, la literatura y la música, siendo precisamente en este campo donde destacó como una notable folclorista: recopiló cantos y danzas de Cantabria, y fundó y dirigió, en 1924, el Orfeón de Voces Cántabras y el Grupo de Danzas de su localidad de nacimiento⁴⁵.

Desarrolló, además, una intensa labor periodística y literaria: en 1917 publicó su primera obra, en forma de novela epistolar titulada *Jardín de las Damas Curiosas*, a la que siguieron los ensayos *Don Quijote, Rey de España* (1928) y *El Ágora* (1929), de mayor contenido político y social. Fundó un centro de estudios particulares de bachillerato, la Academia Torre, donde aplicó la pedagogía de la Institución Libre de Enseñanza.

Aunque desde 1931 estuvo afiliada al Partido Socialista Obrero Español e, incluso antes, ya había iniciado su andadura en la política activa (con colaboraciones en los diversos periódicos, locales o de ámbito nacional, como *El Socialista* y *La Región*, así como con la participación en diversas jornadas feministas o de carácter social), no se sentó en el Congreso hasta la legislatura que dio inicio tras las elecciones de 11 de noviembre de 1933, para las que de forma activa pidió el voto de las mujeres, que se estrenaban ese año en las urnas.

En este sentido, son de enorme interés los artículos periodísticos que publicó en *El Cantábrico* y *La Nación* unos años antes, entre 1927 y 1929, todavía en época de la dictadura de Primo de Rivera, en los que, bajo la expresiva rúbrica de «Eva, Legisladora», analizando el otorgamiento del voto que concedió aquel régimen a las mujeres —en las condiciones y con las limitaciones que líneas atrás hemos referido—, haría tajantes afirmaciones en las que deja clara su posición al respecto. Diría así:

Si nos fuera dado poner un lema a la gestión del actual Gobierno sería este: «La política ha fracasado». ¿Por qué? Porque no la había. Porque la sociedad se compone de hombres y mujeres; de muchas más mujeres que hombres. Porque la ley de las mayorías, invocada por la Libertad, estaba conculcada. Porque la igualdad social estaba

⁴⁵ Resulta muy ilustrativa para el conocimiento de su labor en este campo, como también para comprender su pensamiento y activismo político, que se desarrolló a partir de la pedagogía e inicialmente en el ámbito local, la obra, de muy reciente publicación, de Hernández-Úrculo Rodríguez (2023), *El legado musical de Matilde de la Torre*, con prólogo del eminente folclorista Joaquín Díaz.

atropellada. Porque el progreso se estanca en una estéril unilateralidad de opinión... El paso está dado. Legal o no, el nuevo hecho formará la nueva ley.

Y respecto de su presencia en la Asamblea Nacional:

A la Asamblea han sido admitidas las mujeres. ¿Es esto trascendental, significativo, eficaz? Las circunstancias anormales (esto es, extraconstitucionales) en que el hecho se registra, ¿restan valor a la novedad? ¿Es un acierto? ¿Es un error? [...] Un vicio de origen parece pesar sobre la eficacia posible de la entrada de las mujeres en la política: que no hay política, que no hay lucha, que no hay sufragio... En una frase: las mujeres no han sido elegidas. Entraron en la política subrepticamente, como natural fruto de la dictadura [...]. Poco importa que las mujeres estén en la Asamblea por la fuerza de la tiranía política o por la fuerza del sufragio popular. Están, desde luego, por la fuerza de la necesidad social, madre de todas las conquistas del derecho⁴⁶.

Obtenido su escaño, como decíamos, en las elecciones de 1933, presentó la credencial en las Cortes, con el número 242⁴⁷, el 12 de diciembre de 1933, siendo proclamada el día 14 de dicho mes⁴⁸ y prometiendo su cargo el siguiente 28⁴⁹. Pese a la consideración en que la tenían sus compañeros de filas, con quienes le unió una estrecha amistad (Indalecio Prieto, Negrín, Ramón González Peña o Ramón Lamonedá, y cómo no, María Lejarraga), lo cierto es que fue escaso el protagonismo que le permitieron en la Cámara. Son contadas las intervenciones suyas de las que ha quedado reflejo en el Diario de Sesiones: una, por alusiones, defendiendo su dedicación a la enseñanza y al periodismo y su condición de republicana y socialista⁵⁰; otras dos oponiéndose, respectivamente, a la construcción de una escuadra naval⁵¹ y a la ampliación del plazo de la Ley de Amnistía⁵²; otra a colación de las enmiendas al presupuesto de Instrucción Pública para

⁴⁶ *El Cantábrico*, 20 y 26 de octubre de 1927.

⁴⁷ DSC n.º 2, de 12 de diciembre de 1933, p. 12.

⁴⁸ DSC n.º 4, de 14 de diciembre de 1933, p. 35.

⁴⁹ DSC n.º 12, de 28 de diciembre de 1933, p.206.

⁵⁰ DSC n.º 5, de 15 de diciembre de 1933, pp. 56 y 57.

⁵¹ DSC n.º 52, de 16 de marzo de 1934, p.1593 ss.

⁵² DSC n.º 12, de 28 de diciembre de 1933, p.206.

1934⁵³; y la última, de mucha altura, en relación con la regulación de los haberes del clero parroquial⁵⁴.

Lo cierto es que no era esta una legislatura favorable para las izquierdas, y menos aún para la participación de las mujeres, aunque se hubiera duplicado, respecto de la Legislatura Constituyente, el número de las que se sentaban en el hemiciclo. Quizá fue ello lo que motivó su ingreso, pese a ser socialista, en la Asociación de Mujeres contra la Guerra y el Fascismo, de ideología comunista.

El triunfo del Frente Popular en las elecciones de 1936 volvió a situarla en el primer plano de la política como diputada por Asturias, siendo designada por Largo Caballero, en agosto de 1936, ya estallada la Guerra Civil, directora general de Comercio y Política Arancelaria, lo que la obligó a trasladarse, sucesivamente, a Madrid, Valencia y Barcelona, siguiendo el devenir del Gobierno de la República, y, tras la derrota, siguiendo la estela de otras muchas intelectuales españolas, a exiliarse a Francia y a México, desde donde continuó su actividad literaria hasta su fallecimiento en el sanatorio Barsky, a la edad de setenta y dos años.

5. *Veneranda García-Blanco Manzano*

Asturiana de corazón y maestra de vocación, Veneranda García-Blanco Manzano (o, simplemente, Veneranda Manzano) fue otra de las diputadas que se sentó en el hemiciclo del Congreso de los Diputados durante la primera legislatura de la II República, en noviembre de 1933, junto a las también socialistas Margarita Nelken, María Lejárraga y Matilde de la Torre –a las que hemos hecho referencia líneas atrás– y junto a la diputada de la CEDA Francisca Bohigas Gavilanes –a la que nos referiremos en las que siguen–.

A diferencia de lo que ocurre con sus compañeras en el escaño, son escasos los escritos dedicados en España hasta la fecha a Veneranda García-Blanco Manzano de los que se puedan extraer datos detallados acerca de su trayectoria vital y profesional⁵⁵. Se conoce

⁵³ DSC n.º 12, de 28 de diciembre de 1933, p.206.

⁵⁴ DSC n.º 71, de 19 de abril de 1934, pp.2427-2429.

⁵⁵ El documento más completo que hemos encontrado es el artículo titulado «Breve biografía de Veneranda-García-Blanco Manzano (1893-1992)», de Rivaya (2010), Universidad de Oviedo.

que, proveniente de una familia de maestros, siguió la tradición familiar estudiando magisterio en la Escuela Normal de Oviedo –se graduó en 1910– y ejerciendo como maestra rural –en el Concejo de Caso– hasta que, en 1917, tras contraer matrimonio, marchó a Cuba, de donde regresó diez años después, para seguir ejerciendo como maestra por oposición en la escuela del pueblo asturiano Llanisco de Vid.

Se afilió a la UGT, en cuyo sindicato de la enseñanza (FETE) entraría en 1928; después, a la Asociación de Trabajadores de la Enseñanza de Asturias (ATEA); más tarde, al Círculo Republicano de Llanes, que contribuyó a crear en 1930; y finalmente, al Partido Socialista Obrero Español, donde ingresó en 1931, justo antes de la proclamación de la II República, de la que se declaró fiel seguidora. En un artículo publicado pocos días después, el 25 de abril de 1931, en el periódico *El pueblo*, de Llanes, titulado «Por qué soy republicana» –y en el que, además, se afirmaba socialista y cristiana–, lo explicaba así:

Soy madre y soy maestra; poseo los dos títulos más nobles que puede ostentar una mujer. En mis entrañas se formaron vidas con sangre de mi sangre; en mi escuela plasmo el porvenir en almas infantiles; forjo vidas de carne y espíritu, madre dos veces. Basta eso para comprender por qué soy republicana.

En las elecciones de noviembre de 1933, como hemos apuntado ya varias veces, fue elegida diputada a Cortes por la circunscripción de Oviedo, en la lista del Partido Socialista Obrero Español, aunque, curiosamente, no obtuvo credencial, por no resultar claro el resultado de dicha circunscripción, que tuvo que ser examinado por la Comisión de actas y calidades del Congreso. En el dictamen de la Comisión, de 13 de diciembre de 1933⁵⁶, respecto de las actas y calidades de la citada circunscripción electoral de Oviedo, se hace constar lo siguiente:

Un solo problema se presenta en este acta, que es el de la proclamación del último candidato, respecto de lo cual no se pronunció la Junta de escrutinio porque no habiéndose presentado

⁵⁶ DSC n.º 3, de 13 de diciembre de 1933, Apéndice 6º.

el acta de Langreo, sección de Pardo, ni certificados que superan esta falta, y pudiendo influir el resultado de esta sección en el orden de los candidatos a quienes correspondería ocupar el último puesto, dejó a la Cámara la apreciación en su caso de los datos que pudieran constar en la Junta central del Censo.

El resultado del escrutinio para los candidatos a que afecta son:

D.^a Veneranda García-Blanco Manzano: 83 130 votos.

D. Juan Pablo García Álvarez: 83 077 ídem.

D. Graciano Antuño Álvarez: 83 070.

No apareciendo el acta original en el expediente, la Comisión [...] propone que se proclame como candidato electo para ocupar el último puesto en esta circunscripción a D.^a Veneranda García-Blanco Manzano.

Veneranda García-Blanco Manzano fue proclamada diputada por el Congreso de los Diputados en su sesión plenaria de 21 de diciembre de 1933⁵⁷, no sin que ella hubiera comunicado previamente que había cesado en su cargo de maestra nacional⁵⁸.

Es llamativo que, con las dificultades que tuvo para su proclamación, su labor como parlamentaria fuera nula o casi nula: no existe ni una intervención suya en el Diario de Sesiones del Congreso, ni consta publicada iniciativa alguna de su autoría. Con toda probabilidad, o bien su discreto papel parlamentario respondió a criterios del partido, o bien su actividad política se desarrolló al margen del escaño, volcada en trabajar a pie de calle, porque según sus propias palabras⁵⁹: «recorría una porción de cárceles casi todas las semanas, dando aliento a los compañeros, llevándoles libros»; o bien pudo ser una concurrencia de ambas causas.

Lo que sí consta en el Archivo del Congreso es que Veneranda García-Blanco de Manzano fue acusada de injurias a la autoridad, por la publicación en el periódico *Trabajadores de la Enseñanza*, con fecha 1º de mayo 1934, de un artículo titulado «Secretos», a cuyo efecto, el Congreso de los Diputados recibió la correspondiente petición de suplicatorio cursada por el Tribunal Supremo con fecha 21 de diciembre de 1934, denegándose la autorización solicitada por

⁵⁷ DSC n.º 8, de 21 de diciembre de 1933, p. 138.

⁵⁸ DSC n.º 6, de 19 de diciembre de 1933, p. 98.

⁵⁹ Citadas por Domínguez Prats (1994) en *Voces del exilio*.

la Comisión de Suplicatorios⁶⁰, con el argumento de que se trataba de un encausamiento por motivos esencialmente políticos y que la costumbre de la Cámara era no conceder el suplicatorio en tales casos.

A la pérdida de su condición de diputada, el 1 de enero de 1936, por disolución de las Cortes, regresó a su trabajo en la escuela rural de Vidiago.

Durante la Guerra Civil, en la que perdió a su marido y a su hermano, fue directora de dos residencias para niños huérfanos hijos de milicianos y de la Junta de Protección de Menores, inspectora de primera enseñanza en Castellón y presidenta nacional de la FETE; al final de la misma, se refugió en Francia primero y luego en México, donde residió por espacio de treinta y dos años, continuando su militancia socialista, aunque apartada de la política activa.

En 1972 regresó a Asturias, estableciéndose, en el momento inicial, en Vidiago y, tiempo después, en Oviedo, donde falleció, a los noventa y nueve años de edad, aquejada de una ceguera total, después de toda una larga vida dedicada a la enseñanza y a la lucha por la emancipación de la mujer.

En 1989, el Ayuntamiento de Oviedo la nombró Hija Adoptiva de la capital del Principado.

6. *Francisca Bohigas Gavilanes*

También asturiana, como las dos últimas mencionadas, pero en el lado opuesto, se sitúa Francisca de Paula Bohigas Gavilanes, feminista católica que se convirtió, en noviembre de 1933, en la única mujer parlamentaria de la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA). Fue elegida por la circunscripción de León, y ella representa, por el sector femenino, a las fuerzas conservadoras de la época.

Pedagoga, maestra, inspectora de primera enseñanza, profesora universitaria, columnista, traductora... su notoria trayectoria profesional contribuyó al desarrollo de la educación en España tanto como lo poco que se la conoce⁶¹. Francisca de Paula Bohigas Gavi-

⁶⁰ DSC n.º 153 de 5 de febrero 1935, p. 6104 y Apéndice 11.

⁶¹ Sobre la biografía de Francisca Bohigas Gavilanes pueden consultarse los artículos monográficos «Francisca Bohigas: mujer católica, diputada y pedagoga (1928-1950)», de

lanes nació en Barcelona, en 1892, en el seno de una familia muy religiosa que, en atención a su brillante desempeño académico y a diferencia de lo que fuera la tónica para la mayoría de las mujeres españolas de la época, le dio la oportunidad de formarse. Cursó estudios de magisterio, filosofía y letras, y derecho, coincidiendo en esta etapa, en las aulas, con Margarita Nelken⁶², y en la Residencia de Señoritas, con otras mujeres tan destacadas como Victoria Kent y Matilde Huici, lo que la impulsaría a formar parte de la directiva de la Juventud Universitaria feminista.

En 1924, siendo ya inspectora de primera enseñanza en Lérida, fue becada por la Junta de Ampliación de Estudios e Investigación Científicos para realizar estudios de psicología aplicada a la educación en Suiza y Alemania, unos estudios que, convencida como estaba de que España necesitaba con urgencia una reforma integral de la educación, le dieron la base para formular una propuesta de reforma pedagógica de acuerdo con las nuevas tendencias europeas en psicobiología.

Tras contraer matrimonio con el abogado leonés Antonio Eguiagaray Senarega, delegado provincial de Trabajo y director de la revista *Anti-11*, cambió su residencia de Lérida a León y, poco después, en 1928, solicitó la plaza de inspectora en La Bañeza, que había quedado desierta por el fallecimiento de su anterior titular.

Fue en esta época cuando se implicó activamente en política, hasta el punto de convertirse en uno de los miembros más destacados del sector conservador de León, comenzando a participar en las actividades de la Unión Patriótica de Primo de Rivera. En un artículo publicado en noviembre de 1929, bajo el título «La mujer en la tribuna», la revista *Mujeres españolas* informaba de que, por primera vez en la provincia, una mujer, «la Inspectora de Primera Enseñanza, Paquita Bohigas», tomaba parte en un mitin de propaganda, lo que «produjo enorme sensación», así como de que «tuvo un éxito franco en su brillante intervención, logrando en

Camino Rodríguez (2018); o «Francisca Bohigas (1893-1973): católica, pionera y trasgresora durante dos dictaduras y una república», de García Prieto (2023).

⁶² Margarita Nelken y Francisca Bohigas se hicieron amigas en sus años de estudios y, después, aquella dedicaría a «Paquita» su libro sobre *La condición social de la mujer en España*.

diferentes ocasiones los aplausos fervorosos del numeroso público que la escuchaba»⁶³.

En 1931 participó como fundadora en el nacimiento de Acción Femenina Leonesa, una organización política participada solo por mujeres, que defendía el papel de estas en política, así como su necesaria formación para ello. En esta línea, afirmaba Francisca Bohigas:

Mi objeto, por hoy, es ilustrar a las mujeres que no lo estén aún [...] acerca de los derechos que recientemente nos ha concedido la ley; [...] toda mujer que haya cumplido los veintitrés años tiene el derecho y el deber de emitir su voto en las futuras elecciones [...]. Agrupaos [...] asociaos, solas, no iréis a ninguna parte; y cuando llegue el día de las elecciones emitid vuestro sufragio [...].

Las mujeres que se han lanzado a la actuación social son mujeres económicamente independientes... Muchos hombres fueron a la política por carecer de oficio. Viviremos para la política no de la política⁶⁴.

Todo en el marco de su posición conservadora y confesional, desde la cual mostró inicialmente una actitud de colaboración institucional, expresando su respeto y adhesión al nuevo régimen. En una carta publicada en 1931, en el *Diario de León*⁶⁵, expresó, por escrito, su lealtad a la República con estas palabras:

[...] mi leal adhesión a la República y mi ferviente deseo de colaborar al afianzamiento del principio de autoridad base de la paz de que tan necesitada está España y su gobierno. Y para ello estaré siempre al lado del Gobierno provisional de la República.

Y es que su retórica estuvo cargada de un intachable respeto por la pluralidad democrática durante todo el período republicano, algo de lo que no podían presumir demasiados políticos de entonces (ni pueden presumir muchos de ahora).

Dos años después, en 1933, nació la Confederación Española de Derechas Autónoma (CEDA) y Francisca Bohigas, cada vez con

⁶³ «La mujer en la tribuna», en *Mujeres españolas*, Año I, número 39, de 17 de noviembre de 1929.

⁶⁴ *Diario de León*, año XXVII, de 20 de febrero de 1932, p. 8.

⁶⁵ «Carta abierta», *Diario de León*, año XXVI, de 31 de mayo de 1931, p. 4.

más voz a nivel nacional, fue la candidata del partido en León, por la Minoría Agraria, y logró su escaño en las elecciones de noviembre de ese año, por 71 830 votos, convirtiéndose en la primera diputada de derechas y católica del grupo de mujeres que tuvo participación en la vida política de la II República.

Francisca Bohigas presentó su credencial ante la Cámara con el número 138⁶⁶, en la sesión de 12 de diciembre de 1933, siendo aprobada su acta y proclamada ella diputada dos días después⁶⁷, si bien su admisión al cargo no lo fue hasta comprobar la renuncia a su condición de maestra⁶⁸, prometiéndolo en la sesión de 28 de diciembre de ese año de 1933⁶⁹.

En las Cortes formó parte de las Comisiones de Instrucción Pública y de Presupuestos, destacando especialmente su labor parlamentaria en la primera, con participación, siempre en apoyo del magisterio nacional, en debates diversos, que fueron desde el reconocimiento del derecho a la propiedad del cargo a los maestros rurales interinos con más de cuarenta años de edad⁷⁰ a la supresión de la Escuela Normal única y el restablecimiento, con independencia, de las escuelas Normales de maestros y maestras⁷¹, pasando por los derechos retributivos y de carrera de los maestros de grado profesional, sobre los que preguntó al ministro Dualde, de Instrucción Pública y Bellas Artes⁷².

También en la Comisión de Presupuestos orientó su dedicación a la defensa de los docentes, que percibían entonces un sueldo ínfimo que no garantizaba unas condiciones mínimas de vida. En este sentido, cabe citar, por ejemplo, su intervención en el debate del presupuesto de Instrucción Pública para 1934, en apoyo de las reivindicaciones retributivas de los maestros, de los que dijo ser «quizá el único Cuerpo de funcionarios que no tiene emolumentos, ni textos ni gajes de ninguna clase; tienen un tal número de horas de ocupación, que no les permiten desempeñar otra clase de empleo ni otra clase de

⁶⁶ DSC n.º 2, de 12 de diciembre de 1933, p. 8.

⁶⁷ DSC n.º 4, de 14 de diciembre de 1933, p. 36.

⁶⁸ DSC n.º 7, de 20 de diciembre de 1933, p. 131.

⁶⁹ DSC n.º 12, de 28 de diciembre de 1933, p. 206.

⁷⁰ DSC n.º 106, de 26 de junio de 1934, pp. 4019 y 2020.

⁷¹ DSC n.º 153, de 5 de febrero de 1935, pp. 6064 y 6065.

⁷² DSC n.º 194, de 29 de mayo de 1935, pp. 7798 y ss.

trabajo»⁷³; o la presentación de una enmienda de su autoría, en el presupuesto para el segundo semestre de 1935, con el fin de equiparar el sueldo de los maestros en prácticas al de los maestros del grado profesional; o en fin, la petición, formulada en el seno de la Comisión de Instrucción Pública, pero dirigida al Ministro de Hacienda, para que se presentara ante la Cámara el necesario proyecto de ley que permitiera afrontar el pago al magisterio nacional de la gratificación de adultos correspondiente a diez días de noviembre de 1933, que se les adeudaba⁷⁴.

Lamentablemente, escaso margen tuvo Francisca Bohigas para defender desde la tribuna sus postulados en favor de las reivindicaciones feministas, porque tanto los líderes de su partido, como la prensa conservadora del momento reaccionaron a la contra ante los planteamientos transgresores en materia de género, cada vez más extendidos, también entre las mujeres conservadoras católicas. Para estos sectores, una cosa era la movilización electoral de las mujeres para obtener ventaja en las urnas y otra, muy diferente, que las mujeres se dedicasen exclusivamente a la actividad política o se desenvolvieran profesionalmente en la esfera pública. Esta situación obligó a Francisca Bohigas a contener su discurso sobre la ciudadanía femenina y a centrar sus esfuerzos, como hemos indicado, en remediar la precaria situación de sus compañeros de profesión. Lo que no le impidió criticar a su partido por no haber incluido a más mujeres en las candidaturas y por no haber recompensado políticamente la gran labor realizada en la campaña electoral por las mujeres conservadoras.

Quizá por ello, en 1936, Francisca Bohigas, que había tenido conflictos tanto con su líder regional como con el propio Gil Robles⁷⁵, al frente de la coalición, salió de las listas del partido, concluyendo así su trayectoria política y regresando a su trabajo como inspectora de enseñanza, en el convulso momento de los inicios de nuestra Guerra Civil. Decía entonces:

⁷³ DSC n.º 107, de 27 de junio de 1934, pág. 4118.

⁷⁴ DSC n.º 272, de 4 de diciembre de 1935, pág. 11109.

⁷⁵ Haciendo referencia a su independencia de criterio, en un artículo del diario *El Sol* se decía de ella que, en las Cortes, era «el único diputado de la CEDA que cuando habla el Sr. Gil Robles no se cree en la necesidad de que la vea sonreír o aprobar cuanto dice». *El Sol*, 28 de febrero de 1935, p. 8.

Mientras el Ejército y demás instituciones armadas junto con las milicias derrama su sangre joven en el frente de batalla y ofrendan sus vidas llenas de promesas y esperanzas para salvar el presente de España y la Civilización cristiano occidental, los Maestros, con la colaboración de las autoridades, lucharemos aquí contra la invasión ideológica extranjera y atea, y ofreceremos a España, perfectamente sana, la generación del porvenir.

Al inicio de la Guerra Civil, como tantos otros miembros del magisterio español, fue represaliada y destituida de su puesto de inspectora. Suspendida de empleo y sueldo por Decreto de 8 de noviembre de 1936, se le levantó la sanción al año siguiente, pero se le ordenó el traslado forzoso a Sevilla, ciudad en donde siguió ejerciendo y escribiendo artículos y libros, en los que defendió la recuperación de la familia cristiana, la escuela católica y el fomento de la cultura tradicional española; de entre estos cabe citar *La inspección de primera enseñanza y la educación de la generación nueva* (1941), *Hogar* (1941) o *¿Qué profesión elegir? Guía de profesiones femeninas* (1947).

En esa época, su vida política pasó a segundo plano y se centró en su labor como pedagoga. Al término de la Guerra, se la nombró inspectora de primera enseñanza de Madrid con carácter provisional. Desempeñó otros cargos, como el de vicedirectora del Museo Pedagógico Nacional y el de profesora auxiliar en la Sección de Pedagogía española en la Universidad Central de Madrid. En 1950 se convirtió en la Inspectora Central de Enseñanzas de Primaria y, un año más tarde, en inspectora extraordinaria permanente, cargo que desempeñó hasta que, en 1962, le llegó la edad de su jubilación.

Francisca Bohigas Gavilanes murió en Madrid, en 1973, habiendo dedicado su vida por completo a la enseñanza y al impulso de la integración de la mujer en la vida pública. Y aun cuando su figura sea hoy objeto de un quizá interesado menosprecio, forzoso es reconocer su lucha en pro de la autonomía de la mujer, de la que decía que no debía depender del marido para obtener un salario; como forzoso es también reconocer lo avanzado de las propuestas pedagógicas de esta diputada «de derechas», algunas de las cuales coincidían con las de las izquierdas de entonces y de las que hoy convendría tomar nota; nos referimos a propuestas tales como la profesionalización de los

docentes y la «despolitización» de la enseñanza –que, en la época, se visibilizaba en la eliminación del nombramiento de los maestros por los inspectores–, la representación de los padres en las instituciones escolares o la adaptación del currículo escolar a las necesidades de los alumnos.

Entre las merecidas distinciones obtenidas a lo largo de su vida por Francisca Bohigas Gavilanes cabe reseñar la Cruz de Alfonso X el Sabio y la condecoración con la Orden de Cisneros.

IV. CONCLUSIÓN

Hasta aquí la breve semblanza de las diputadas de la II República –no de todas, como se aclaró al inicio y por las razones al comienzo expuestas– cuyos nombres y rostros ha decidido el Congreso de los Diputados que figuren en su galería de retratos; una decisión que no puede por menos de celebrarse, porque no solo es un acto de justicia histórica, sino también un paso simbólico hacia la igualdad en la representación de las figuras que han marcado la historia política de España.

Sus tondos ocuparán un espacio privilegiado en la Cámara Baja, con la firme voluntad de que su retrato preserve para siempre su huella, la de estas mujeres que, con sus distintas ideologías y trayectorias, rompieron barreras en una época en la que la presencia femenina en la política era casi inexistente. Su legado sigue siendo un testimonio de la lucha por la igualdad y el reconocimiento en un ámbito tradicionalmente dominado –hoy ya no, afortunadamente– por los hombres.

Este homenaje no solo honra a las mujeres que, como decimos en las palabras que dan título a estas líneas, fueron pioneras en el ámbito parlamentario en su época, sino que nos honra a todos los que, con independencia del género, somos hoy herederos de aquella generación, e inspira a las futuras a seguir luchando por la igualdad y la justicia en todos los ámbitos de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

ALLER, R. (2024). *Francisca Bohigas Gavilanes*. España en la historia. <https://espanaenlahistoria.org/personajes/francisca-de-paula-bohigas-gavilanes/>

- AZAÑA M. (1978): *Memorias políticas y de guerra*. Tomo I. Crítica,
- BRAVO, B. (s.f.). *Margarita Nelken y Mansberger*. Real Academia de la Historia. *Historia Hispánica*. <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/33112-margarita-nelken-y-mansberger>
- CABALLERO, B. (s.f.). *Matilde de la Torre Gutiérrez*. Real Academia de la Historia. *Historia Hispánica*. <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/42744-matilde-de-la-torre-gutierrez>
- CAMINO RODRÍGUEZ, A. (2018). Francisca Bohigas: mujer católica, diputada y pedagoga (1928-1950). *Ibero-Americana Pragensia*, Año XLVI (1), pp. 9-30.
- CAMPOAMOR, C. (2006). *El voto femenino y yo. Mi pecado mortal*. horas y HORAS, la editorial.
- CENTRO DE INFORMACIÓN DOCUMENTAL DE ARCHIVOS (CIDA) (s.f.). *María Lejarraga (1874-1974)*. Ministerio de Cultura. Gobierno de España. <https://www.cultura.gob.es/cultura/areas/archivos/mc/centros/cida/4-difusion-cooperacion/4-1-guias-de-lectura/escriptoras/maria-lejarraga.html>
- *Victoria Kent (1892-1987)*. Ministerio de Cultura. Gobierno de España. <https://www.cultura.gob.es/cultura/areas/archivos/mc/centros/cida/4-difusion-cooperacion/4-1-guias-de-lectura/escriptoras/victoria-kent.html>
- COGOLLOS, F. (2024). *Una (sana) feminista de derechas: Francisca de Paula Bohigas Gavilanes*. El debate. https://www.eldebate.com/historia/20240218/sana-feminista-derechas-francisca-paula-bohigas-gavilanes_175237.html
- DE LA NUEZ, P. (s.f.). *Victoria Kent Siano*. Real Academia de la Historia. *Historia Hispánica*. <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/24638-victoria-kent-siano>.
- DOMÍNGUEZ PRATS, P. (1994). *Voces del exilio*. Dirección General de la Mujer.
- FERNÁNDEZ, T. y TAMARO, E. (2004). *Biografía de Margarita Nelken Mausberger*. Editorial Biografías y Vidas. La enciclopedia gráfica en línea. <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/n/nelken.htm>
- (2004). *Biografía de Victoria Kent*. Editorial Biografías y Vidas. La enciclopedia gráfica en línea. <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/k/kent.htm>
- FERRER, S. (2014). *Una feminista contra el sufragio femenino, Victoria Kent (1889-1987)*. Mujeres en la Historia. <https://www.mujiresenlahistoria.com/2014/01/la-primera-abogada-victoria-kent-1889.html>
- GARCÍA PRIETO, B. (2023). Francisca Bohigas (1893-1973): católica, pionera y trasgresora durante dos dictaduras y una república. En *La Historia habitada. Sujetos, procesos y retos de la Historia Contemporánea del*

- siglo XXI: Actas del XV Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Córdoba, 9-11 septiembre 2021.
- GARCÍA, J. (s.f.). *Las sinsombrero*. Nelken, M. Leer.es. Portal de recursos educativos. Ministerio de Educación y Formación Profesional. Gobierno de España. <https://leer.es/proyectos/las-sinsombrero/vida-y-obra/margarita-nelken/>
- GIRÓN, J. (s.f.). *Veneranda García-Blanco Manzano*. Real Academia de la Historia. Historia Hispánica. <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/18037-veneranda-garcia-blanco-manzano>
- GRUPO DE MEMORIA DEMOCRÁTICA DE CABEZÓN DE LA SAL (2024). *Matilde de la Torre*. Turismo de Cabezón de la Sal. <https://turismocabezondelasal.com/matilde-de-la-torre/>
- HERNÁNDEZ-ÚRCULO RODRÍGUEZ, Z. (2023) *El legado musical de Matilde de la Torre*. Colección Carlos Martín Ballester.
- INSTITUTO CERVANTES ESPAÑA (2023). *María de la O Lejárraga*. Creadores. https://www.cervantes.es/bibliotecas_documentacion_espanol/creadores/lejarraga_maria_de_la_o.htm
- JARDÓN, P. (2013). *Margarita Nelken: del feminismo a la Revolución*. Sanz y Torres.
- KENT, V. (2007). *Cuatro años en París 1940-1944*. Gadir Editorial, S.L.
- LEJÁRRAGA, M. (1953). *Gregorio y yo. Medio siglo de colaboración*. Exportadora de Publicaciones Mexicanas.
- NELKEN, M. (2020). *La mujer ante las Cortes Constituyentes*. Edición y prólogo de Josebe Martínez. Renacimiento.
- NIÉVA DE LA PAZ, P. (s.f.). *María de la O Lejárraga García*. Real Academia de la Historia. Historia Hispánica. <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/26062-maria-de-la-o-lejarraga-garcia>
- PORTAL DE ARCHIVOS ESPAÑOLES (PARES) (s.f.). *Torre, Matilde de la (1884-1946)*. Ministerio de Cultura. Gobierno de España. <https://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/autoridad/127443>
- RAMOS, M. D. (1999). *Victoria Kent, 1892-1987*. Biblioteca de mujeres, Ediciones del Orto.
- RIVAYA, B. (2006). *Recuerdo de Veneranda Manzano (1893-1992)*. La Nueva España. Sección Oviedo y Centro Semanal, 22 de abril de 2006, p. 5.
- (2010). Breve biografía de Veneranda-García-Blanco Manzano (1893-1992). *Sarmiento. Revista Galego-Portuguesa de Historia da Educación*, (14), pp. 81-87.
- RODRIGO, A. (2005). *María Lejárraga. Una mujer en la sombra*, Algaba ediciones, S.A.

- TURISMO ASTURIAS. *García-Blanco Manzano, Veneranda*, «*Veneranda Manzano*» (s.f.) Reseñas históricas. Educación. Profesores en Belonciu. (Piloña, Asturias). <https://www.vivirasturias.com/educacion/c/3/i/54820066/garcia-blanco-manzano-veneranda-veneranda-manzano>
- UNIVERSIDAD DE LA RIOJA (2025). *Guía bibliográfica de María de la O Lejarraga*. Campus iberus. <https://biblioguias.unirioja.es/marialejarraga>

ARTURO MÉLIDA, ARQUITECTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: OBRAS, PROYECTOS Y ATRIBUCIONES

ARTURO MÉLIDA, ARCHITECT OF THE CONGRESS OF DEPUTIES: WORKS, PROYECTS AND ATTRIBUTIONS

Virginia RAMÍREZ MARTÍN
Archivera-Bibliotecaria de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0002-2202-0593>

Fecha de recepción del artículo: noviembre 2024
Fecha de aceptación y versión final: diciembre 2025

RESUMEN

Arturo Mélida fue uno de los artistas más interesantes en el último tercio del siglo XIX que, además, se desempeñó como arquitecto del Congreso de los Diputados, llevando a cabo una serie de obras de singular relevancia. El presente artículo tiene por objeto repasar la relación previa del artista con la Cámara y, sobre todo, los años que ejerció como arquitecto, para tratar de poner de relieve sus intervenciones y también analizar una posible atribución: el mueble expositor para la carta de Torrijos. Asimismo, pretende señalar la importancia de un documento, aprobado posteriormente por la Comisión de Gobierno Interior, en el que trató de establecer un régimen para el cargo que venía ocupando, con el objeto de dotarle de mayor autonomía y capacidad de control sobre las intervenciones llevadas a cabo en el edificio.

Palabras clave: Arturo Mélida; Congreso de los Diputados; artes decorativas; arquitecto del Congreso de los Diputados; carta de Torrijos.

ABSTRACT

Arturo Mélida was one of the most interesting artists in the last third of the XIXth century. He also served as architect of the Congress of Deputies carrying out a series of works of singular relevance. The purpose of this paper

is to review the artist's previous relationship with the Chamber and, above all, the years he worked as architect, to try to highlight his works and also analyze a possible attribution: the display cabinet for the Torrijos' letter. In addition, it aims to point out the importance of a document, subsequently approved by the Internal Government Commission, in which he attempted to establish a regime for the position he had been occupying, with the purpose of granting him more autonomy and control over the interventions undertaken in the building.

Keywords: Arturo Mérida; Congress of Deputies; Decorative Arts; architect of the Congress of Deputies; Torrijos' letter.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ARTURO MÉLIDA Y SUS PRIMEROS CONTACTOS CON EL CONGRESO: EL PROYECTO DE CARTELA PARA EL MARQUÉS DEL DUERO. III. LA ETAPA DE ARTURO MÉLIDA COMO ARQUITECTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. IV. UNA SINGULAR PIEZA ATRIBUIBLE A MÉLIDA: EL MUEBLE DE LA CARTA DE TORRIJOS. V. LA HUELLA DE ARTURO MÉLIDA EN EL PALACIO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El Congreso de los Diputados, desde que encuentra acomodo definitivo y una sede permanente y decorosa en Madrid, está estrechamente ligado al edificio que lo alberga; un edificio que, sin embargo, nació ya pequeño para unas necesidades siempre crecientes de espacio para albergar a los diputados, sus trabajos y a aquellos que servían a la Administración parlamentaria¹. Esto hace que ya el propio Narciso Pascual y Colomer deba implementar algunas modificaciones sobre el proyecto inicial, que estuvo desde el principio lastrado por las dificultades y estrecheces del solar antes ocupado por el Convento del Espíritu Santo, pues ya desde el momento mismo de su elección se reconoce que «en el solar designado era imposible construir un Palacio estenso, digno de la Nación que le costeaba, y dotado de las condiciones que debían acompañarle» (Comisión de Gobierno Interior del Congreso de los Diputados, 1856, p. 18)².

Así, pues, estas carencias iniciales y las demandas permanentes de espacio constituyen preocupación para todos los arquitectos que tras él se ocuparon del edificio, aunque las dificultades se multiplican en las décadas finales del siglo XIX. En ese momento todo ello converge con la necesidad de paliar algunas deficiencias significativas en el edificio que precisan de obras de acondicionamiento ambiciosas, y también es cuando se hace patente en algunos extremos el cambio de gusto, que pugna por reformar el palacio neoclásico. En este contexto, las intervenciones comenzarán a dejar de ser meramente conservacionistas y, como en el caso de Arturo Mélida, propiciarán algunas transformaciones de calado que persisten hasta hoy.

A pesar de que antes de él encontramos algunos arquitectos de renombre al servicio del Congreso de los Diputados, Mélida marcará,

¹ Esta Administración parlamentaria acompaña a las Cortes desde antes de su establecimiento definitivo en Madrid y, según sugiere Nicolás Pérez-Serrano a propósito de una cita de Pascual Madoz, «hasta casi podríamos decir que condicionó al arquitecto D. Narciso Pascual y Colomer» (Pérez-Serrano, 2009, p. 237).

² Esta cita, que procede de la Memoria Histórico-Descriptiva que la Comisión de Gobierno Interior publica tras la inauguración del nuevo palacio, sintetiza muy bien muchas de las dificultades expuestas, que se atribuyen en gran medida a un solar deficiente para la edificación de una obra de tal magnitud. A pesar de ello, Pascual y Colomer consigue erigir un edificio de mérito y, a pesar de las deficiencias, capaz de servir a la función para la que se erige.

en gran medida por su intervención en los locales ocupados entonces por la Biblioteca y el Archivo³, un cambio trascendental en esta figura, para la que llegó a proponer, incluso, una suerte de estatuto en el que pugnó por dotar de mayor autonomía al arquitecto, por consolidar su profesionalización y garantizarle un ámbito de decisiones propio.

El presente artículo pretende, a partir de la documentación relacionada con el artista, tratar de revisar su actividad relacionada con el Congreso de los Diputados y sus años como arquitecto de la Cámara, así como tratar de traer al primer plano las transformaciones propiciadas u operadas por él en el edificio; también se tratará sobre una de las obras sobre las que siempre ha planeado la atribución a Arturo Mérida: el mueble expositor de la carta del General Torrijos. Todo ello con el objeto de dar relevancia a su paso por el Congreso de los Diputados y su decidida intención de dotar al arquitecto del palacio del reconocimiento y atribución de funciones preciso para un desempeño eficaz de su cargo.

II. ARTURO MÉLIDA Y SUS PRIMEROS CONTACTOS CON EL CONGRESO: EL PROYECTO DE CARTELA PARA EL MARQUÉS DEL DUERO

La relación de Arturo Mérida con el Congreso de los Diputados arranca con su padre, Nicolás Mérida y Lizana, que fue diputado por diversas circunscripciones abulenses entre 1846 y 1858. Es, además, muy significativa en su carrera y en la de sus hermanos más célebres, Enrique y José Ramón, la influencia de su familia, que «ocupaba un puesto destacado en la sociedad madrileña», (Casado Rigalt, 2006, pp. 21-28)⁴.

³ Esta intervención, que se puede contemplar parcialmente en la actual Biblioteca del Congreso y que se tratará con algo más de detalle en el repaso a su labor como arquitecto, sigue siendo la actuación más relevante y visible de su actividad en este cargo. Sobre ella es indispensable la consulta de las referencias bibliográficas existentes sobre el palacio del Congreso, sobre todo Navascués (1998, pp. 222-225), y Ortiz Pradas (2023a, pp.159-162), pero, muy especialmente, Herrero de Padura (2017), donde se clarifican algunas cuestiones sobre las que planeaba una cierta confusión en cuanto a las obras llevadas a cabo en la Biblioteca del Congreso.

⁴ Casado Rigalt estudia con detalle la ascendencia familiar en la monografía sobre su hermano José Ramón y refiere interesantes conjuntos documentales relativos a los hermanos en manos de sus descendientes. En concreto, la cita procede de un inédito sobre Arturo Mérida escrito por su hija menor, Julia (Casado Rigalt, 2006, p. 27), del que existe una

Sin ningún afán de exhaustividad, pues ya existe un cierto corpus bibliográfico sobre Arturo Mélida⁵, este obtiene el título de arquitecto en 1873. Tras esto y antes de su nombramiento en 1881 como restaurador del claustro de San Juan de los Reyes, en Toledo, accedió a una plaza de arquitecto del Ministerio de Fomento, y obtuvo el encargo de Toledo debido a su relación laboral con el ministerio⁶. En 1885 Mélida compaginaba los cargos de profesor de la Escuela Superior de Arquitectura y de arquitecto del Ministerio de Fomento pues, junto con Enrique María Repullés y Joaquín de la Concha y Alcalde, se ofrece para paliar los desastres causados por los terremotos de Málaga y Granada⁷. Mélida se labró carrera y reconocimiento casi desde sus comienzos profesionales y, en el momento en el que accede a la encomienda de San Juan de los Reyes cuenta ya con un sólido prestigio pues, según recoge *La Época* al publicar la reseña de su elección-nombramiento, se trata de una «[...] elección acertadísima, es un verdadero artista»⁸.

Al mismo tiempo solicita que se le nombre arquitecto del Congreso mediante una exposición dirigida al presidente del Con-

copia mecanografiada en el Archivo de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando (Archivo de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, en adelante ARABASF, Legajo-5-271-12).

⁵ A las obras de Navascués sobre el arquitecto (2007 y 1972, entre otras referencias), conviene añadir la primera revisión publicada por Juan Moya en el centenario de su nacimiento (Moya Idígoras, p. 1951). Más recientemente se ha publicado la monografía de Daniel Ortiz, imprescindible para tener una visión integral de la trayectoria vital y artística de Mélida, así como otros artículos y capítulos sobre Arturo Mélida y su obra (Ortiz Pradas, 2023a, 2023b, 2010 y 2008). También es preciso mencionar, pues contienen referencias de interés, los trabajos de Daniel Casado sobre su hermano José Ramón (sobre todo, Casado Rigalt, 2006), y las aportaciones de Victoria Mélida sobre los hermanos (Mélida Ardura, 2013) y la dedicada íntegramente a él (Mélida Ardura, 2012).

⁶ Así lo recoge Daniel Ortiz. En aquel momento existen arquitectos municipales, provinciales y estatales, y estos últimos, a su vez, prestaban servicio en diversos ministerios. Sobre los arquitectos del Ministerio de Fomento, indica Navascués que este ministerio contaba con plantilla propia y que, además, el desempeño de una de estas plazas no era incompatible con el libre ejercicio de la profesión, lo que situaba a estos profesionales en una situación ventajosa (Navascués, 1990, p. 30), si bien esta encomienda tenía un carácter «insólito», pues a falta de la declaración de Monumento Nacional no era todavía competente el ministerio para decidir sobre la intervención (Ortiz Pradas, 2023a, p. 56). Sobre su labor en San Juan de los Reyes *vid.* Aguado Gómez (2016, pp. 206-211) y, sobre todo, Ortiz Pradas (2023a).

⁷ *Gazeta de Madrid* de 30/01/1885. *Reales Órdenes del Ministerio de Fomento*. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1885/030/A00295-00295.pdf>

⁸ *La Época* de 11/7/1881, núm. 10.423.

greso y fechada el 18 de abril de 1876. En ella aduce como méritos el proyecto de panteón del marqués del Duero, que fue elegido por concurso académico, y también la condición de diputado de su padre, Nicolás Mérida y Lizana. La Comisión de Gobierno Interior acuerda, sin embargo, escoger para el cargo de arquitecto primero del Congreso a Enrique Coello y Conde, para el de arquitecto segundo a Enrique de Vicente, y para el de arquitecto tercero a Arturo Mérida⁹.

No se puede saber a ciencia cierta cuál era el papel de estos segundo y tercer arquitectos, pero lo cierto es que es Coello quien desempeña la función de arquitecto del Congreso durante estos años, y no se encuentran testimoniadas, al menos en la documentación que se conserva en el Archivo del Congreso de los Diputados, obras proyectadas o dirigidas por los otros arquitectos seleccionados durante este período¹⁰.

Enrique Coello seguirá ocupando este cargo hasta que, por su fallecimiento¹¹, sea nombrado Miguel Aguado en mayo de 1880¹². Un par de meses después es Aguado ya quien firma la memoria del proyecto para la reforma del sistema de ventilación y calefacción

⁹ Archivo del Congreso de los Diputados, en adelante ACD, Gobierno Interior, legajo 22, núm. 43: *Expediente sobre nombramiento de arquitectos del Congreso*. En el documento puede observarse un borrón que parece ser un 1 en el que se ha sobrescrito un 3, que podría invitar a especular, sin que haya otra documentación que lo atestigüe, que Mérida pudo estar cerca de obtener el nombramiento principal ya en 1876 o, simplemente, pudiera tratarse de un borrón, habituales en las minutas.

¹⁰ No consta en ningún documento aparte del citado en la nota anterior la condición de arquitecto tercero de Arturo Mérida, lo que podría ayudar a deducir que tal numeración quedaba reducida al orden de prelación de los aspirantes, ostentando el cargo de arquitecto del Congreso solo el primero de ellos y permaneciendo los otros en calidad de suplentes, si bien se habría recurrido a alguno de ellos para cubrir la vacante dejada por Coello en lugar de proceder a buscar un nuevo arquitecto. Pudiera también tratarse de que finalmente no llegaran a sustanciarse la relación con los arquitectos segundo y tercero, pues apenas un año después se han de acordar diversas restricciones presupuestarias que afectarían también al personal con el objetivo de «hacer todas las economías posibles», dada la mala situación presupuestaria de la Cámara (ACD, Gobierno Interior: *Actas*, 01/05/1877), pero esto no deja de ser una hipótesis.

¹¹ El año anterior a su fallecimiento, en julio de 1879, Coello presenta una liquidación, que es en realidad una renuncia al cargo, pues le indica al Oficial Mayor que no ha sido llamado en toda la legislatura, de lo que deduce que ya no se cuenta con él (ACD, Gobierno Interior, leg. 24, núm. 14: *Comunicación del arquitecto Enrique Coello recibiendo la minuta de sus honorarios*).

¹² ACD, Gobierno Interior, leg. 25, núm. 9: *Nombramiento de arquitecto del Congreso de los Diputados a favor de Miguel Aguado*.

del salón de sesiones y algunas otras reformas¹³, ocupando la plaza de arquitecto hasta finales del año siguiente, cuando un considerable desvío en lo presupuestado obliga a la Cámara a reducir drásticamente sus gastos¹⁴. Este puesto queda vacante hasta que en 1883 es asumido por Mérida.

Hasta ese momento y salvo su elección como arquitecto tercero, el único trabajo de Arturo Mérida conservado con anterioridad a su período al frente de las obras del Congreso de los Diputados es el proyecto que presenta en 1876 para la cartela dedicada al marqués del Duero en el salón de sesiones y que nace de una proposición para que se inscriba esta cartela¹⁵. Es la Comisión de Gobierno Interior en su sesión de 20 de abril de 1876 la que acuerda esta inscripción; se sabe a través de sus actas que en esa misma fecha es Francisco Silvela, uno de los firmantes de la iniciativa y defensor de la misma en el pleno, quien presenta el boceto en el curso de la reunión¹⁶.

¹³ ACD, Gobierno Interior, leg. 24, núm. 136: *Memoria del arquitecto Miguel Aguado sobre el sistema de ventilación y calefacción del Palacio del Congreso de los Diputados*.

¹⁴ A Miguel Aguado de la Sierra se le encomienda el 1 de julio de 1880 la dirección de la obra de retretes y gas (ACD, Gobierno Interior, leg. 24, núm. 9: *Comunicación al arquitecto Miguel Aguado de la Sierra encargándole la dirección de las obras de los retretes y cañerías del gas del Congreso de los Diputados*). Estas obras constituyen un gasto muy por encima de lo presupuestado, según consta en un informe en el que se examinan con detalle los gastos autorizados por el arquitecto, y de él deviene que sean censurados por la Subcomisión de Cuentas (ACD, Gobierno Interior, leg. 25, núm. 12: *Informe de Álvarez Mariño y del Marqués de Guadalest sobre las obras ejecutadas en el Palacio del Congreso de los Diputados bajo la dirección del arquitecto Aguado*). Se eleva este informe a la Comisión para que haga «lo que considere más justo», y esta acuerda citar al arquitecto para que ofrezca explicaciones (ACD, Gobierno Interior: *Actas*, 19/04/1881). Tras estas se aprueban las cuentas, aunque se decide también que las obras sean sometidas previamente a aprobación de la Comisión de Gobierno Interior (ACD, Gobierno Interior: *Actas*, 25/04/1881). Apenas unos meses después se reconoce que lo elevado de esta desviación, en concurso con otros gastos, ha generado un déficit de caja considerable para la Cámara (ACD, Gobierno Interior: *Actas*, 11/12/1881), lo que invita a pensar este fuera el motivo del final de la relación del Congreso con el arquitecto Aguado. Persiste este control previo de las obras, que hace que se dejen de efectuar muchas de ellas, hasta que en junio de 1882 la necesidad obliga a no demorar más diversas intervenciones, para lo que acuerda la formación de nuevos presupuestos (ACD, Gobierno Interior: *Actas*, 27/06/1882).

¹⁵ ACD, Gobierno Interior, leg. 21, núm. 69: *Acuerdo para inscribir en el salón de sesiones el nombre del marqués del Duero*.

¹⁶ «El Sr. Silvela, después de manifestar que un asunto urgente le obligaba a salir del Congreso dejó sobre la mesa para que la Comisión resolviera lo que estimara oportuno, un diseño de la lápida que el Arquitecto del Congreso D. Arturo Mérida presentaba para inscribir en ella el nombre del Marqués del Duero, con arreglo a lo resuelto por el Congre-



Fig. 1. Diseño de cartela para el marqués del Duero hecha por Arturo Mérida.
 Archivo del Congreso de los Diputados.

Este diseño presenta más que notables diferencias con respecto al resto de las cartelas que se ubicaban ya en el salón de sesiones. En primer lugar, el formato y el diseño son bien distintos, y, sobre todo, este proyecto incorpora un programa decorativo del que el resto de las cartelas no dispone. Predomina en ella una cabeza de león bajo la que figura el literal «LIBERTAD» y, bajo esta, «MARQUÉS DEL DUERO». En la parte inferior de la misma figuran una serie de elementos iconográficos propios del honor y la victoria, entre los que destaca la corona de laurel. Se desconoce en qué materiales consideró Mérida su ejecución, pero el boceto parece apuntar a que la cartela

so» (ACD, Gobierno Interior, *Actas*, 21/07/1886). Julia Mérida manifiesta que entre ellos existía una relación afectuosa y cercana, lo que explicaría sin dificultad que fuese Silvela quien presentase el dibujo (Mérida Ardura, 2013, p. 45).

contaba con un cierto relieve y sus perfiles estarían trabajados, y que algunos de sus elementos estarían pintados y otros, dorados.

Sin embargo, lo único que atestigua que fuera desestimado este boceto es la propia cartela, que fue ejecutada sin más elemento iconográfico que la corona de laurel rodeando la inscripción en una lápida circular, idéntica al resto de cartelas de esta serie¹⁷, resultando este el primero de los descartes hechos por la Cámara, sin mediar más explicación, sobre proyectos presentados por Arturo Mélida.



Fig. 2. Vista del salón de sesiones en la que se puede contemplar la cartela del marqués del Duero. Instituto del Patrimonio Cultural de España.

Archivo Ruiz Vernacci, signatura: VN-29417-P.

¹⁷ Se distinguían por su aspecto y ubicación, así como por su carácter colectivo o individual, dos ciclos en las cartelas del salón de sesiones. De nuevo conviene referir la publicación de Herrero de Padura y Fernández Mera para conocer al detalle las cartelas que se ubicaron en el salón de sesiones del Congreso y su significación, y para el análisis en particular de la que nos ocupa (Herrero de Padura y Fernández Mera, 2023, p. 422).

III. LA ETAPA DE ARTURO MÉLIDA COMO ARQUITECTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

La década de los 80 del siglo XIX es para Arturo Mérida de «efervescencia laboral». Se superponen los nombramientos, se solapan las ocupaciones y Mérida simultanea cargos y encargos. En 1881, como ya se ha dicho, se le encomienda la restauración de San Juan de los Reyes en Toledo, cargo que coincide en el tiempo con su nombramiento, esta vez ya sí, como único arquitecto del Congreso de los Diputados en 1883¹⁸, todo ello sin contar los encargos para casas y palacetes particulares, así como su actividad como ilustrador para diversas ediciones literarias e ilustraciones para cabeceras de revistas. Coincide este período con otra de las intervenciones más destacadas del artista: la decoración mural del salón de plenos del Ateneo de Madrid¹⁹, institución para la que llevó a cabo otras actuaciones y algunas obras de mobiliario²⁰, y con la que mantuvo una vinculación constante a lo largo de sus días²¹. También fue obra suya el diseño de un trabajo cromo-litográfico para el Congreso de Americanistas que se celebró en Madrid en 1881²², y menudean otros trabajos de diversa

¹⁸ A pesar de contar con un expediente que lleva por título *Nombramiento de arquitecto Arturo Mérida y bases para la ejecución de las obras del Palacio del Congreso* (ACD, Gobierno Interior, leg. 55, núm. 6), este expediente no conserva su nombramiento sino algunas de sus renunciaciones. El nombramiento de Arturo Mérida es reconocido en las actas de la Comisión de Gobierno Interior (ACD, Gobierno Interior, *Actas*, 22/12/1883).

¹⁹ Sobre este trabajo, *vid.* Herrán Acebes (2018). Se sabe que la decoración, que finaliza al término de 1883, «se produjo en casi dos meses, tiempo de frenético trabajo para el pintor» y de la que no se conservan bocetos, aunque se tiene noticia de que se presentó alguno a la Junta de Gobierno de la Institución (Herrán Acebes, 2018, p. 12).

²⁰ La mesa presidencial es una de las más destacadas. Fechada en 1883 a partir de la documentación conservada en el Ateneo, Mérida presentó diversos bocetos hasta dar con el estilo y el motivo central de la decoración (<https://old.ateneodemadrid.com/Agenda/Pieza-del-mes/Mesa-presidencial>).

²¹ Son muchos los testimonios que ponen de manifiesto la intensa relación de Arturo Mérida con el Ateneo, aunque conviene aquí citar como referencia imprescindible, pues no solo analiza la decoración del techo, a Zozaya Montes (2010).

²² *El mundo político* de 1/10/1881 y *El Fénix* de 29/09/1881. En la crónica que sobre el banquete que sirvió de cierre al congreso recoge *La Ilustración española y americana* que había «cromos de Arturo Mérida frente a los platos» (*La Ilustración española y americana* de 30/09/1881). *El Siglo* añade que «El programa de la comida estaba inscrito en un cromo compuesto por D. Arturo Mérida, de carácter precolombiano en su portada, teniendo en la conclusión un geroglífico mejicano y caracteres en lengua maya, que significan Cuarto Congreso según los intérpretes» (*El Siglo* de 30/09/1881).

naturaleza, como la decoración de abanicos o el diseño y ejecución de un plato para el homenaje dispensado a Galdós²³. Tal diversidad de encargos, de la que solo se han enumerado algunos, puede contribuir a formar una idea muy aproximada de la versatilidad artística y también de la capacidad de trabajo de Arturo Mérida.

A finales de 1883 y coincidiendo con el comienzo de una nueva legislatura, la Comisión de Gobierno Interior reunida el 22 de diciembre bajo la presidencia de Práxedes Mateo Sagasta asume la encomienda hecha por la anterior comisión a Arturo Mérida para «el estudio y formación de un proyecto y presupuesto de varias obras de reforma en el Palacio del Congreso» y fijando, de acuerdo con él, sus retribuciones en 1399,84 pesetas, la mitad de lo estipulado para obras en edificios públicos²⁴.

La simultaneidad de estas funciones, la de restaurador del claustro de San Juan de los Reyes y arquitecto del Congreso, queda patente en la propia documentación conservada, pues abundan los documentos con membrete de San Juan de los Reyes en los que el arquitecto despacha cuestiones relativas al Congreso²⁵. También esta multitud de ocupaciones pudiera justificar el que el arquitecto aceptara la reducción a la mitad de las retribuciones a las que tenía derecho pues, como ya se ha indicado, la Cámara atravesaba ciertos apuros económicos²⁶; si bien a lo largo de 1886 y bajo la presidencia de Antonio Cánovas del Castillo se acuerda concederle una gratificación de 3000 pesetas²⁷.

Coincide con su nombramiento el establecimiento de las bases para la obra que se ha de realizar en el Congreso de los Diputados,

²³ *Diario de Avisos de Madrid* de 16/10/1883.

²⁴ ACD, Gobierno Interior, *Actas*, 22/12/1883. También así se comunica al ACD, Gobierno Interior, leg. 46, núm. 29. *Interventor del Presupuesto en Abono de cantidades relativas a obras de palacio, acordado por la Comisión de Gobierno Interior*. Este expediente recoge diversas comunicaciones relativas a las retribuciones percibidas por Arturo Mérida y, después, la comunicación de la supresión de la plaza de arquitecto del Congreso el 16 de julio de 1886.

²⁵ A medida que avanzan los trabajos de San Juan de los Reyes, en la documentación conservada en el Archivo del Congreso de los Diputados la picuda caligrafía de Mérida es cada vez menos frecuente, y abundan, en cambio, los documentos manuscritos por mano distinta.

²⁶ Así se recoge en el acta de la Comisión de Gobierno Interior en cuya sesión se fijan las retribuciones de Mérida en 1399,84 pesetas (ACD, Gobierno Interior, *Actas*, 22/12/1883).

²⁷ ACD, Gobierno Interior, *Actas*, 13/01/1886.

llevada a cabo habida cuenta de una serie de intervenciones necesarias identificadas por la Comisión de Gobierno Interior y que afectaban a un buen número de dependencias –que se habían demorado hasta poder saldar la deuda contraída por las emprendidas por Aguado–, lo que en aquel momento se había logrado e, incluso, alcanzado un cierto superávit²⁸.

Sobre ellas se conserva uno de los documentos más interesantes a propósito de la labor de Mérida; lleva por título *Palacio del Congreso de los Diputados, Obras de Reforma*, y recoge las líneas maestras de la intervención que pretende acometer, de la que algunos de sus proyectos resultarán descartados y otros no será él quien los realice, sino los siguientes arquitectos del Congreso. Este proyecto de reforma no está redactado de puño y letra de Mérida, la firma del artista permite comprobar que no es él el escribiente, pero sí proceden de su mano bocetos y planos. Está elaborado, además, en papel de gran calidad, amplios márgenes y cuidada factura, fechado de 25 de junio de 1883²⁹, y es presumible que se presentara encuadernado, a decir de las heridas dejadas por esta encuadernación en las páginas. Este es un documento fundamental para comprender lo ambicioso del proyecto que Mérida pretendía llevar a cabo en el palacio del Congreso de los Diputados³⁰, pues están profusamente justificadas las intervenciones y descritas las obras proyectadas, y fue, a decir de su fecha, el proyecto sobre el que la Comisión de Gobierno Interior saliente, presidida por José Posada Herrera, le hizo el encargo de reforma y del que cabe deducir su nombramiento como arquitecto del Congreso de los Diputados.

En este proyecto, y antes de exponer sus ejes principales, «recomienda» una intervención integral del sistema de evacuación de aguas sucias por medio de un sifón y una nueva canalización a la

²⁸ ACD, Gobierno Interior, *Actas*, 17/10/1882.

²⁹ ACD, Gobierno Interior, leg. 54, núm. 3: *Obras ejecutadas en el Palacio del Congreso y reformas en el alumbrado*.

³⁰ Mercedes Herrero de Padura señala, con gran acierto, que es «sin duda el de mayor envergadura desde la inauguración del Palacio» (Herrero de Padura, 2017, p. 475), lo que nos da una idea muy aproximada de la profunda transformación que pretendía acometer Arturo Mérida en un edificio que ya nació pequeño y con pocos recursos para responder a unas siempre crecientes demandas de espacio. Por otra parte, la intervención de Mérida en el Congreso ha sido estudiada por Navascués (1998) y Ortiz (2023, pp. 159-162).

alcantarilla general, que harán posible la mejora de la red de retretes y urinarios, que es fundamental en su proyecto de modernización del edificio³¹. Asimismo, Mérida parece recoger muchas de las inquietudes y necesidades detectadas previamente por la Comisión de Gobierno Interior, tal y como se puede corroborar en sus actas, y, finalmente, las obras propuestas son, en líneas generales, las siguientes:

- Instalación y arreglo del gabinete de ministros, previo cambio de ubicación para dar lugar a uno nuevo y mejor situado. Para la nueva dependencia se proyecta una nueva decoración coherente con la del resto del edificio que, en palabras de Mérida, logre condensar «un carácter artístico nacional evocando el recuerdo de épocas históricas, doblemente gloriosas por el esplendor de las artes y de la patria». Adjunta un boceto de las decoraciones y del techo, en estilo mudéjar y, a pesar de que este proyecto no llegó a realizarse, constituye un fiel reflejo de su capacidad creativa.
- Conversión y arreglo de diversas estancias, como sucede con el despacho del mayor que se ubicará en el gabinete actualmente destinado a señores ministros, que Mérida considera una obra menor, de mera actualización, y otros tres despachos para los oficiales de secretaría en el actual salón de presupuestos, así como un nuevo despacho para los auxiliares de la secretaría en la sala destinada a recibo de señores diputados.
- Arreglo de despachos del archivero y auxiliares de la secretaría para salón de lectura de los señores diputados. Esta obra sí que conserva intacta la huella de Arturo Mérida, tanto en la arquitectura como en la ornamentación e, incluso en su momento, en el mobiliario.

³¹ Tal parecer coincide, además, con una comunicación recibida de la Tenencia de Alcaldía del distrito del Congreso en la que se manifestaba «la conveniencia de reformar el alcantarillado de este edificio», que es pasada a informe en la reunión de la Comisión de Gobierno Interior de 14 de junio de 1883 (ACD, Gobierno Interior, *Actas*, 14/06/1883), hecho este que induce a pensar que había causado algún problema o su mal estado era patente. Por tal motivo esta recomendación formulada por Mérida es, en realidad, considerada indispensable para poder acometer el resto de las obras.

- Instalación y arreglo de las siete secciones en la planta principal del edificio, que incluye además la formación de un nuevo salón.
- Reducción de la caja de la escalera de la calle de Florida-blanca a su mitad con la intención de obtener mayor espacio para algunas secciones.
- Construcción de una galería de hierro y cristales en uno de los patios centrales del edificio que sirviera de comunicación de la galería curva con la destinada al servicio de la Redacción del Diario de Sesiones.
- Traslación del fondín a otro local. Mérida insiste mucho en la necesidad de llevar a cabo esta obra, y se muestra enormemente crítico con la situación coetánea del fondín.
- Arreglo del guardarropa para optimizar el espacio disponible.
- Reforma del alumbrado y del gas.



Fig. 3. Diseño propuesto por Arturo Mérida para el «Gabinete de los Sres. Ministros». ACD, Gob. Int., leg. 54, núm. 3.

Como se puede comprobar, la intervención propuesta por Mérida excede, con mucho, una obra de mero mantenimiento o acondicionamiento. El arquitecto propone más bien una profunda remodelación que, en varios aspectos, buscaba poner remedio a algunos problemas que venían lastrando el edificio desde hacía décadas y que hasta el momento no se habían acometido de manera integral. Por otra parte, la reforma del alumbrado y el gas, así como el traslado y modificación de un buen número de estancias pretendían modernizar el edificio y optimizar las dependencias, abriendo nuevos espacios y buscando mejores ubicaciones. Estamos, pues, sin duda ante una ambiciosa intervención arquitectónica.

Como se ha adelantado, algunas de las propuestas formuladas inicialmente por el arquitecto no llegan a realizarse en este momento, si bien arquitectos posteriores, como Higinio Cachavera o Juan Moya Idígoras, retoman sus ideas y las llevan a la práctica. Sin embargo, sí que es posible reconstruir la evolución de las intervenciones que lleva a cabo Arturo Mérida a partir de las memorias que periódicamente eleva, coincidiendo en ocasiones con solicitudes de ampliación de crédito, a la Comisión de Gobierno Interior para dar cuenta del estado de las obras. Estas memorias constituyen, pues, una imagen bastante precisa de la evolución de los trabajos de Mérida, y el arquitecto las considera un deber ineludible del director de obras, de ahí que sean recopilaciones minuciosas y muy prolijas en la justificación de las desviaciones presupuestas³².

En lo que tiene que ver con la materialización de lo inicialmente propuesto por el arquitecto, una de las intervenciones más ambiciosas, tal y como se apuntaba, es la llevada a cabo en la Biblioteca y Archivo, cuyo desarrollo ha sido estudiado pormenorizadamente

³² La documentación conservada pone de manifiesto que Mérida actúa como responsable último y superior de la obra. Su abundancia y minuciosidad da noticia de un arquitecto que logró reunir un equipo de trabajo numeroso y especializado, tal y como demuestran las relaciones de jornales mensuales, con el que desarrollar todas las intervenciones que proyectó y fueron autorizadas por la Comisión de Gobierno Interior. Con la ayuda de su arquitecto auxiliar y su auxiliar secretario, documentó de manera exhaustiva el desarrollo de las obras; tanto es así que al proyecto inicial se suman otros documentos y memorias que dan cuenta de la evolución de los trabajos, las personas que toman parte en ellos y la realidad de los gastos en el que se conservan los estados de cuentas de la obra e, incluso, los recibos del abono de los trabajos al personal.

por Herrero de Padura (2017) y que, ya entre sus contemporáneos, es alabada así:

Entre los [méritos] que justifican al constructor, merece citarse el Archivo del Congreso de los Diputados, pues consta nada menos que de siete pisos cargados de anaqueleras y papel, los que insisten sobre cuatro columnas, de las que sacó partido el Arquitecto para decorar el gabinete de lectura, situado bajo el depósito de libros³³.

En estos trabajos y en su desempeño como arquitecto parece que Arturo Mélida disfrutó de cierta libertad; buena muestra de ello es también la intervención planteada en los locales de Archivo y Biblioteca, donde la Comisión de Gobierno Interior autoriza demoliciones, vaciados y nuevas construcciones que conducirán a la creación de los dos gabinetes de lectura y su decoración y mobiliario³⁴, salas que constituyen un magnífico ejemplo de su genio creativo, y un depósito de varias plantas que posibilitó un mejor rendimiento espacial de las dependencias ocupadas por la Biblioteca y el Archivo. Estas dependencias constituyen la huella más palpable de la presencia de Arturo Mélida en el Congreso de los Diputados y un magnífico ejemplo de su versatilidad, pues en lo arquitectónico logró alumbrar un proyecto capaz de ampliar enormemente el espacio disponible para la Biblioteca, a pesar de las limitaciones del edificio, ideó una ingeniosa solución, la «jaula» o «grillera» para dar respuesta al volumen siempre creciente de documentación tratada en el Archivo de la Cámara y, por otra parte, dejó una impronta indeleble en los Gabinetes de Lectura, dos estancias que condensan su estilo propio y capacidad artística en diversos planos, desde la pintura al diseño de mobiliario³⁵.

³³ Así se recoge en el repaso a la trayectoria de Arturo Mélida en la *Contestación* a su discurso de ingreso en la Real Academia de las Bellas Artes de San Fernando (Fernández Casanova, 1899, p. 31).

³⁴ De este mobiliario se tiene constancia por algunos testimonios fotográficos. Se ha considerado que uno de los sillones que se puede ver en estas fotografías era el único mueble conservado de los diseñados por Mélida, y que se encontraba en la Escuela de Arquitectura de Madrid, hoy dependiente de la Universidad Politécnica de Madrid. Sin embargo, y si es cierto lo que afirma su hija Julia Mélida, este sillón es en realidad el de su despacho particular, realizado a semejanza de los del Congreso (ARABASF, leg. 5-271-12, cuartilla 45).

³⁵ Mercedes Herrero de Padura revisa con gran acierto y detalle la obra que llevó a cabo Mélida en estas dependencias en Herrero de Padura (2017, pp. 475-485).

El período de Mérida como arquitecto del Congreso de los Diputados no está, sin embargo, exento de polémicas y dificultades. A las consecutivas modificaciones del presupuesto, que acaban generando cierta «impaciencia» en la Comisión de Gobierno Interior, hay que añadir su queja reiterada sobre la falta de autoridad del arquitecto, pues constata que se están llevando a cabo obras que él no ha autorizado y bajo la dirección de un albañil. Presenta por tal motivo una primera renuncia al cargo el 30 diciembre 1883, si bien no se acepta, dado que la Comisión está muy satisfecha con sus servicios³⁶.

En junio de 1885 eleva una exposición al presidente, el Conde de Toreno, tras la identificación de numerosos desperfectos causados deliberadamente en las obras ya realizadas; en ella argumenta que se ha constatado que una buena parte de los urinarios y retretes ya instalados debían de ser sustituidos, pues habían sido dañados de forma intencionada. Expone también que recurre al presidente ante la frecuencia con se esto se produce y que las denuncias previas no han surtido efecto alguno, para terminar afirmando que:

[...] si el Palacio del Congreso permanece en poder de los dependientes sin responsabilidad alguna, no es posible al Arquitecto garantizar la conservación, dispuesto a resistir los elementos naturales, mas no la mano del hombre que impunemente destruye lo que no puede ser imperecedero³⁷.

³⁶ ACD, Gobierno Interior, leg. 55, núm. 6: *Nombramiento del arquitecto Arturo Mérida y bases para la ejecución de las obras del Palacio del Congreso*. El título del expediente, que es el que obraba en los instrumentos de descripción originales cuando se digitalizaron los expedientes del fondo histórico del Archivo del Congreso de los Diputados, tiene poca relación con el contenido, pues, en realidad, el primer documento que consta en este expediente es una renuncia, que no se acepta, y a este documento siguen dos minutas de las contestaciones dadas al requerimiento del arquitecto: la comunicación de la no aceptación de su renuncia y la concesión de una gratificación.

³⁷ ACD, Gobierno Interior, leg. 39, núm. 96: *Obras ejecutadas en el Palacio del Congreso de los Diputados bajo la dirección del arquitecto Arturo Mérida*. Este es uno de los documentos que el arquitecto no se limita a firmar, sino que todo el texto es de su puño y letra, lo que puede apuntar a la importancia de la denuncia que recoge y, sobre todo, la asunción personal de la misma. En el margen del documento figura el acuerdo alcanzado el 1 de julio: se encomienda a dos individuos de la comisión que evalúen los desperfectos denunciados y propongan lo que mejor proceda para solucionarlos. Este documento ofrece además algunos detalles sobre la ejecución de las obras en el Archivo, pues relata la pujanza de los artistas por ejecutar los mejores trabajos y la ordenación de los trabajos, y también

La realidad es que, como justificará más adelante en su renuncia, el tiempo que ha de pasar en Toledo provoca que no pueda tener bajo control todos los extremos de la obra y ejercer como jefe de la misma de modo satisfactorio para él.

No obstante, la Comisión de Gobierno Interior le apremia el 1 de julio de 1885 para que «en el más breve plazo posible se ratifique por medio de oficio en la cantidad exacta que necesita para dar por terminadas dichas obras y fije la fecha definitiva en la que han de estar terminadas». En la sesión de la Comisión de Gobierno Interior de 18 de julio de 1885 se ve la ampliación de crédito para la obra solicitada por Mérida y se acuerda concederle la cantidad solicitada, 48 580,67 pesetas; se encomienda al conde de Vía-Manuel que le comunique este extremo, así como que la obra debe estar terminada en el plazo fijado y que, de modo improrrogable, los operarios tendrán que haber abandonado el edificio para que el 1 de octubre comience el traslado de libros y se entreguen las llaves al archivero. Los plazos se cumplen: Mérida entrega la obra y también presenta una nueva memoria fechada el 1 de julio de 1885 que recoge lo hecho hasta la fecha y las estimaciones de pendientes, y que detalla las economías hechas en algunas partidas que han servido para alcanzar finalmente «la inmensa satisfacción de cerrar el adjunto balance sin déficit alguno»³⁸.

En 1886 eleva el proyecto de reforma del alumbrado y gas, habida cuenta de diversos problemas detectados en el servicio³⁹, y escoge definitivamente el presupuesto de la Compañía del Gas—cuyo primer presupuesto, sin embargo, había considerado insuficiente al no ofrecer la compañía solución para todas las incidencias y necesidades detectadas, para llevar a cabo este último— y presenta, el 31 de enero, otra propuesta de obras de mantenimiento.

Por otra parte, Arturo Mérida llega a proponer, en el marco de la modificación de las bases para la realización de obras en el palacio,

la participación de Mérida, ejecutando por su propia mano algunas de las obras. Apunta también el valioso trabajo desempeñado por el Arquitecto Auxiliar, Alfredo López Alcrudo.

³⁸ ACD, Gobierno Interior, leg. 54, núm. 3: *Obras ejecutadas en el Palacio del Congreso y reformas en el alumbrado*.

³⁹ Sintetiza muchos de ellos en la parte inicial del *Informe sobre el Proyecto de Reforma del Alumbrado en el Palacio del Congreso presentado por la Compañía del Gas de esta Corte* (ACD, Gobierno Interior, leg. 39, núm. 96: *Obras ejecutadas en el Palacio del Congreso y reformas en el alumbrado*).

comenzando también el año de 1886, una suerte de estatuto del arquitecto del Congreso de los Diputados. Se trata de un documento que lleva por título *Bases presentadas á la Comisión de Gobierno Interior para la conservación del Palacio de la Representación Nacional* y está fechado el 8 de enero de 1886; aunque carece de firma, resulta inconfundible la caligrafía picuda del artista, que recoge una relación de las obligaciones, derechos y funciones del arquitecto⁴⁰. Este documento incluye ya, en la última página, algunas modificaciones sobre el texto original de, al menos, dos manos, que insisten en reforzar el papel del arquitecto en la autorización y dirección de cualquier obra en cualquier lugar del edificio, ya sea el palacio mismo o las habitaciones reservadas a los dependientes. Se conserva también la versión final que se aprobó en la sesión de 26 de enero de 1886 de la Comisión de Gobierno Interior, *Bases para la ejecución de las obras de entretenimiento y conservación del Palacio del Congreso de los Diputados*, que presenta algunas diferencias con respecto a la propuesta de Mélida, pero asume en los elementos fundamentales lo manifestado por el artista en cuanto a la consideración del cargo por él ostentado hasta entonces. Ambos documentos recogen también el mecanismo de sustitución del arquitecto, estableciendo que este, en caso de ausencia o enfermedad, podrá delegar sus funciones en otro arquitecto, si bien habrá de ser autorizado previamente por el presidente y formalizado por escrito.

En julio de 1886 preside la Cámara y, por lo tanto, la Comisión de Gobierno Interior, Cristino Martos, y es en la reunión de este órgano de día 16 que se acepta la nueva y definitiva dimisión presentada por Arturo Mélida como arquitecto del Congreso, quien explica que debe instalarse en Toledo, pues la permanente vigilancia que requiere la encomienda hecha por la Comisión de Gobierno Interior el 26 de enero de 1886⁴¹ es incompatible con la continuación de las obras de la Escuela de Industrias de Toledo, que exige su frecuente residencia en esta ciudad. En el acuerdo consta que esta renuncia se produce

⁴⁰ ACD, Gobierno Interior, leg. 55, núm. 6: *Nombramiento del arquitecto Don Arturo Mélida y Bases para la ejecución de las obras del Palacio del Congreso*.

⁴¹ Se refiere a las Bases para la ejecución de las obras de entretenimiento y conservación del Palacio del Congreso de los Diputados, que se analizarán con algo más de detalle a continuación (ACD, Gobierno Interior, leg. 55, núm. 6: *Nombramiento del arquitecto Arturo Mélida y bases para la ejecución de las obras del Palacio del Congreso*).

«quedando muy satisfecha [la comisión] del celo é inteligencia con que lo había desempeñado» y se acuerda además la supresión del cargo de arquitecto del Congreso⁴². Sin embargo, tal decisión de modificará cuando un año sean nombrados Miguel Mathet e Higinio Cachavera⁴³.

Son los años que comprende esta etapa casi tres de trabajo efectivo, más allá de los anteriores en virtud de un puesto de arquitecto tercero y a los que el propio Mérida alude en alguna de sus dimisiones, pero de los que no se conserva testimonio de actividad. Durante este período Arturo Mérida estuvo al frente de la conservación y reforma del palacio del Congreso de los Diputados, logrando imprimir en algunas dependencias su personal huella y consiguiendo una transformación que irá más allá de este período, así como, ya en la etapa final, la consecución del reconocimiento del ámbito de funciones del arquitecto del Congreso.

IV. UNA SINGULAR PIEZA ATRIBUIBLE A MÉLIDA: EL MUEBLE DE LA CARTA DE TORRIJOS

En el Congreso de los Diputados se conserva, asimismo, una pieza sobre la que, por su data y estilo, se ha considerado atribuible a Arturo Mérida. Se trata del expositor construido para la carta de Torrijos. Este documento, último testimonio escrito por el general Torrijos a su esposa antes de su fusilamiento, fue adquirido por el Congreso en 1881 y gozó, desde ese mismo momento, de la condición de «objeto de mérito histórico»⁴⁴. El primer destino de la carta fue el

⁴² ACD, Gobierno Interior, *Actas*, 16/07/1886.

⁴³ ACD, Gobierno Interior, leg. 55, núm. 8: *Nombramiento de arquitectos Miguel Mathet e Higinio Cachavera*.

⁴⁴ Este documento alcanzó una cierta celebridad durante el siglo XIX con motivo de la rehabilitación de la figura del general Torrijos gracias a las medidas adoptadas por la reina gobernadora y al programa de reparación de los liberales opositores a Fernando VII que llevan a cabo las Cortes Constituyentes de 1837, pero también a la reivindicación de la figura del general que lleva a cabo su esposa, María Luisa Sáenz de Viniegra. En la centuria siguiente fue objeto de renovado interés con motivo del centenario del fusilamiento, que tuvo lugar ya instaurada la II República. Más recientemente, en 2019, la exposición *Una pintura para una nación. El fusilamiento de Torrijos y sus compañeros*, celebrada en el Museo del Prado y comisariada por Javier Barón, suscitó una nueva investigación en torno no solo al cuadro, sino a la recepción de la figura del general durante la Restauración. En

Archivo de la Cámara, aunque poco después la Comisión de Gobierno Interior, a propuesta de su entonces presidente, Cristino Martos, decidió que estos objetos fueran apartados para colocarse «en una vitrina construida al efecto en el lugar que considerase más oportuno la Subcomisión correspondiente»⁴⁵, dándole así público conocimiento mediante su exhibición en un lugar destacado⁴⁶.



Fig. 4. Anverso de la carta del general Torrijos. Museo del Prado.

ella se expuso, junto al cuadro de Gisbert y convenientemente contextualizada, la carta en su expositor, dotándola de la relevancia que en su momento tuvo.

⁴⁵ ACD, Gobierno Interior, leg. 41, núm. 87: *Minutas de las Actas de la Comisión de Gobierno Interior, para la legislatura de 1888*.

⁴⁶ Sin embargo, a finales de 1901 todavía no se ha dado cumplimiento a tal acuerdo, aunque las fuentes extraparlamentarias sí confirman que para esa fecha ya se encuentra dispuesta dentro del mueble construido al efecto (*Gente vieja. Ecos del siglo pasado* de 10/12/1901). Habría que esperar hasta 1907 para que fuera expuesta, junto con otras piezas relevantes de la historia del Parlamento y de algunas de sus personalidades, en una vitrina construida al efecto y ubicada en la antesala del despacho del presidente del Congreso. Desde este momento contamos con diversos testimonios que confirman la ubicación de la carta en la sala de recibir de la Presidencia y se sabe también que en 1911 seguía en la «vitrina en la que se encontraban curiosidades históricas». Durante la II República también se puede confirmar su permanencia en el mismo lugar y después, gracias a la publicación de Enrique Pardo Canalís sobre el palacio de las Cortes, se puede incluso contemplar carta y mueble en una fotografía que muestra la vitrina tal y como debió de permanecer durante varias décadas más.



Fig. 5. Reverso de la carta del general Torrijos. Museo del Prado.

La relevancia del documento y la voluntad de asegurar su conservación y visibilidad hicieron precisa la construcción de un mueble expositor que, por sus características, trasciende su propia utilidad para convertirse en una suerte de monumento fúnebre, casi un cenotafio, y es presumible que se realizara en los años inmediatamente posteriores a la adquisición de la carta⁴⁷.

En la hipótesis relativa a la atribución a Arturo Mélida el diseño y quizá también la ejecución del mueble expositor para la carta de Torrijos, y a falta de que se localicen documentos que confirmen irrefutablemente esta tesis, cabe referir tres cuestiones: una cuestión cronológica, una cuestión relacionada con la trayectoria, formación y genio del artista y, por último, una cuestión que guarda relación con uno de los trabajos previos y más significativos de Mélida, el sepulcro del marqués del Duero.

⁴⁷ Cabe deducir, a partir de las fuentes disponibles, que entre 1882 y 1901 habría de haberse realizado el mueble. Este rango cronológico, sin embargo, es demasiado amplio, y se puede considerar que el encargo del expositor no se demoraría demasiado tras la adquisición de la carta, habida cuenta de las condiciones del documento, la necesidad de preservarlo y la intención del exponerlo de algún modo que favoreciera su realce.

Aunque hasta el momento, como se acaba de indicar, no se ha localizado ningún documento que indubitadamente permita atribuir el expositor para la carta de Torrijos a Arturo Mérida, sí contamos, sin embargo, con una serie de indicios sólidos para hacerlo. Parece bastante probable, tras haber tratado de localizar sin éxito este documento en todas aquellas series y secciones donde se conserva información análoga o donde cabría esperar que ingresaran aquellos documentos que, de existir, atestiguaran la autoría de Mérida, estos documentos no se conserven e, incluso, no llegaran a existir. Cabe, no obstante, la posibilidad de que tales documentos, en forma de borradores o menciones a tal trabajo, se conserven en otros archivos o, sobre todo, en la documentación personal que del artista custodian sus descendientes.

Esto ocurre sistemáticamente con los trabajos desarrollados por Arturo Mérida durante su etapa como arquitecto del Congreso. Más allá de los documentos redactados con destino a la Comisión de Gobierno Interior y la memoria inicial que presenta con carácter previo a la ejecución de las obras y las consecutivas para informar de la evolución de los trabajos, pocos son los documentos o bocetos que se conservan, apenas los planos que acompañan a la memoria *Palacio del Congreso de los Diputados. Obras de reforma*. Las excepciones a tal afirmación son, sorprendentemente, proyectos fallidos, esto es, descartados o no ejecutados. Así sucede con el boceto para la cartela dedicada al marqués del Duero en el salón de sesiones, que ha sido tratado previamente, o el proyecto de reforma para el salón de ministros, al que también se ha aludido; sin embargo, no se conserva apenas bocetos de decoración o mobiliario de los trabajos que sí fueron ejecutados en la Biblioteca, tan solo los planos y los bosquejos que acompañaron a la memoria inicial.

Como ya se ha indicado, en el período en el que se infiere que el mueble fue realizado, Mérida se encontraba al servicio del Congreso de los Diputados en calidad de arquitecto del Congreso y durante este lapso se suceden cinco presidentes bajo cuyo mandato trabaja; es de presumir que de alguno de ellos pudiera partir el encargo del mueble expositor.

Por otra parte, la formación, la trayectoria y el genio del artista contribuyen a relacionar con él esta obra. La formación de Mérida es

muy sólida en lo artístico e histórico y peculiar en otros extremos. Su pasado militar y sus gustos pueden explicar algunos de los motivos utilizados para ornar esta pieza, pero, sobre todo, su dominio del dibujo, las técnicas y los materiales, así como, y este no es un asunto menor, su preferencia por cubrir él mismo todo el proceso creativo, son una constante en sus trabajos. Asimismo, su prolificidad y enorme capacidad de trabajo hacen fácilmente creíble que pudiera alumbrar este diseño mientras se ocupaba de la multitud de encargos que ya tenía entre manos.

Sobre la posible atribución a Mérida de este mueble, en el catálogo y nuevo estudio publicado por Javier Barón en torno al cuadro del fusilamiento de Torrijos afirma, siguiendo la nota emitida a este respecto por el Archivo del Congreso de los Diputados, que la cronología favorece tal suposición y que cabe asimismo pensar en cierta inspiración tomada del monumento a los Héroes del Dos de Mayo que se encuentra ubicado en la Plaza de la Lealtad de Madrid que, a su vez, había inspirado ya el monumento a Torrijos de Málaga (Barón, 2019, p. 21)⁴⁸.

Cabe afirmar también que esta impronta estética va más allá. Hay un mismo hilo estético que conecta este mueble y una buena representación de monumentos relacionados con los héroes de la independencia española, pero, también y muy especialmente, con los héroes liberales que se oponen al absolutismo. Entre los ejemplos que cabría citar se encuentran el monumento a los Mártires de la Libertad de Almería (1870)⁴⁹, el mausoleo de Espoz y Mina ubicado en el Claustro de la Catedral de Pamplona (1856)⁵⁰ y el monumento funerario del *Empecinado* (1848-1855)⁵¹. Cabe además destacar dos

⁴⁸ Sobre la relación existente con el monumento de la plaza de la Lealtad ya se especulaba en Ramírez Martín (2018, pp. 140-141).

⁴⁹ El monumento que hoy se conserva es una reconstrucción de 1988 del original, datado en 1870 y que fue destruido en 1943, *vid.* Herrero de Padura y Fernández Mera (2023, p. 212).

⁵⁰ Este monumento es obra de José Piquer y se terminó en 1856. La parte superior presenta una gran similitud y también está decorado con una figura femenina, *vid.* Herrero de Padura y Fernández Mera (2023, p. 231).

⁵¹ Se trata realmente de un mausoleo, pues es el lugar donde se encuentra inhumado Juan Martín Díez, el Empecinado, que participó en la Guerra de la Independencia, pero fue ejecutado por su oposición a Fernando VII. Se encuentra ubicado en Burgos y fue erigido entre 1848 y 1855 por suscripción popular.

ejemplos más de carácter mobiliario: la urna construida para contener los restos de Mariana Pineda (1836), que presenta una gran similitud con la forma e, incluso, con el programa decorativo que inspira el cenotafio de la carta⁵², y los túmulos originales realizados para albergar los restos de Daoiz y Velarde⁵³.

En todos los ejemplos citados se puede reconocer una serie de elementos comunes, devenidos muchos de ellos del monumento funerario clásico, que han sido reelaborados y, sobre todo, esquematizados y que se repiten en unos y otros hasta componer una suerte de monumento funerario liberal canónico. En tal sentido, Mérida, conocedor con bastante seguridad de muchos de ellos, podría haber plasmado esta composición esquematizada en el mueble que ha de servir de expositor y protección de la carta del general Torrijos⁵⁴.

Por otra parte, y esta es, otra cuestión esencial y quizá la que manifiesta con mayor rotundidad la posible atribución, en la trayectoria de Arturo Mérida hay un trabajo que, por ser el primero de importancia y mérito, constituye un aldabonazo en su reconocimiento profesional; este no es otro que el panteón del marqués del

⁵² Se identifica en el inventario de la Casa-Museo de Mariana Pineda en Granada como arca para el traslado de los restos de Mariana Pineda (núm. de inventario M0028). Tal arca, que se construyó para contener la urna con los restos mortales, es obra del arquitecto Francisco Enríquez Ferrer (Gómez Román y Rodríguez Domingo, 2008, pp. 110-111). No es en absoluto descabellado pensar que Mérida conociera esta obra de primera mano, habida cuenta, además, de las coincidencias entre las trayectorias de ambos. Enríquez Ferrer es profesor en la Escuela de Arquitectura hasta su fallecimiento, en 1870, cuando Arturo Mérida ya ha ingresado, pero es bastante plausible que este último recurriera con posterioridad al estudio de su obra, pues en torno a 1848 trabaja en las techumbres de San Juan de los Reyes, sus trabajos en arquitectura funeraria son muy notables y también es suyo el proyecto del Ministerio de Fomento, según se puede consultar en la biografía elaborada sobre él por el Instituto de Estudios Madrileños (s. v. Francisco Enríquez y Ferrer, [Saguar Quer, 2022, disponible en: https://institutoestudiosmadrileños.es/portfolio_page/e-2-francisco-enriquez-y-ferrer/]).

⁵³ Se pueden observar en la *Perspectiva del carro de triunfo fúnebre para el traslado de los restos de Daoiz y Velarde en 1814 a la Iglesia de San Isidro el Real* (Museo del Ejército depositado en el Museo de Historia de Madrid). En 1851 se sustituyeron estos túmulos por otras urnas debido a su deterioro.

⁵⁴ Hay ciertas reminiscencias también de esta tradición en el proyecto de monumento que Mérida propone para los Héroes del Dos de Mayo en Madrid (Aparisi Laporta, 2005, pp. 286-287).

Duero, fallecido en 1874⁵⁵. Mérida gana el concurso convocado para tal fin en 1875 (Navascués, 1972, p. 2), en «reñida lid» a decir de Juan Moya (Moya Idígoras, 1951, p. 58), y diseña y ejecuta todo el monumento a excepción de la estatua, obra de Elías Martín, incluidas unas pinturas murales que se pierden con el traslado del mismo a su actual ubicación.

Ello invita a pensar que los trabajos desarrollados para el panteón del marqués del Duero fueron estudiados y meditados en profundidad por Arturo Mérida. Tanto es así que gran parte de ese estudio pudo verse aprovechado por el artista en ulteriores trabajos, y es bastante reconocible la relación estética entre uno de los bocetos descartados de una lápida para el monumento y el mueble que alberga la carta del general Torrijos. La impronta estética compartida por ambos se manifiesta en el contraste planteado entre el negro del fondo y los dorados de las letras y decoraciones en el caso de la lápida y entre la madera ebonizada y el metal dorado aplicado a todo el programa decorativo en el caso del cenotafio para la carta de Torrijos. Asimismo, la silueta proyectada para la lápida y el mueble son casi idénticas: un soporte, decorado con un motivo central en un caso y un friso en el otro, sostiene el cuerpo del monumento, bien el cuerpo central de la lápida o el lugar donde se emplaza la carta, que flanquean dos columnas para terminar coronado por un frontón que rematan dos antefijas. El tímpano se reserva para la ubicación de un elemento ornamental central, que se materializa en motivo decorativo de estética militar en un caso y un león en el otro.

La lápida proyectada para el marqués del Duero dispone, además, de otra decoración central, en el lugar que ocupa, en el caso del mueble, la carta. Allí ubica Mérida una serie de elementos de

⁵⁵ *La Ilustración Española y americana* de 08/07/1880 dice lo siguiente sobre el monumento: «El monumento sepulcral se halla en la segunda capilla, á la derecha del templo, y afecta la forma de un arco, hallándose inscrito dentro de cada una de las dovelas el nombre de una de las batallas de las que tomó parte el general Marqués del Duero. Bajo el arco, y sobre un fondo de mármol negro con adornos alegóricos de bronce dorado, se ve la estatua del Genio de la Guerra sosteniendo el busto del General, obra del escultor D. Elías Martín. El resto del mausoleo, cuyo conjunto es de gusto severo, inspirado en el arte monumental romano, se debe al arquitecto D. Arturo Mérida, profesor de modelado en la Escuela de Arquitectura, y de quien son obra igualmente las pinturas murales y el cuadro pintado en el estilo del siglo XIII que representa a San Fernando».

inspiración griega vinculados, casi cabría expresarlo así, a la muerte del héroe: los cascos y las espadas y, en el centro, un pebetero. Sobre este conjunto se pueden leer las iniciales «RIP» (*requiescat in pace*), uncidas a una cenefa vegetal. En el caso del mueble, Mélida ha trasladado a las columnas los elementos decorativos, sintetizados en sendos relojes de arena con decoración vegetal en la cara delantera y dos teas invertidas, símbolo también de la muerte, en la trasera.



Fig. 6. Lápida para el sepulcro del marqués del Duero, de Arturo Mélida. Museo del Prado.

El cenotafio construido para albergar la carta de Torrijos reproduce este mismo esquema, aunque su decoración es mucho más ligera,

habida cuenta de sus dimensiones y también de la posición central de la carta. Por otra parte, esta se plantea en anverso y reverso, pues el documento está escrito por ambos lados de la página, y el mueble, por lo tanto, se concibe para su contemplación en ambos planos.

A la vista de las similitudes, y dado que no hay duda de que el diseño de la lápida fue obra de Mérida, cabe establecer una relación sólida entre ambos y reconocer, por tanto, que el mueble expositor de la carta de Torrijos pueda proceder del mismo autor, quien retomara este proyecto para elaborar este nuevo diseño.

Asimismo, el motivo decorativo central del mueble expositor de la carta de Torrijos, una composición hecha a partir de diversos elementos de inspiración militar (un casco, dos cañones cruzados sobre los que cruzan también dos banderas o estandartes en cuyo centro y rodeada por una corona de laurel figura una «T» mayúscula y, en la parte inferior del conjunto, ramas cruzadas, quizá de laurel o de olivo), recuerda a otras composiciones similares utilizadas por Mérida en diversas ilustraciones y dibujos, algunos de ellos publicados en los *Episodios Nacionales* o, especialmente, en el dibujo *El teniente general José Rebolledo Palafox y Melzi recibiendo al enviado del mariscal Moncey*⁵⁶, donde dos *militaria* decoran la parte superior de sendas ventanas.

Es, pues, plausible considerar que Arturo Mérida recurrió a trabajos previos para formar este nuevo diseño, siendo en parte una manifestación de un estilo propio y particular del artista y, también, fruto del estudio dedicado a la creación de estos antecedentes, pues no cabe duda de que el trabajo de ilustración de los *Episodios Nacionales* de Galdós retrataba la contemporaneidad del general Torrijos y, en el caso del marqués del Duero, una vida dedicada a las armas, como fue en parte también la del general.

Quedan, sin embargo, todavía algunas incógnitas por despejar, como la que atañe a quién pudo encargar la pieza y que esta no lleve estampada su firma. Es bastante lógico pensar, en lo que tiene que ver con lo primero, que tal encargo pudiera partir del presidente del Congreso de los Diputados, a la sazón también presidente de la Comisión de Gobierno Interior, aunque no se puede descartar que fuera cualquier otro miembro de la Cámara quien intercediera para tal fin.

⁵⁶ Este dibujo figura en el *Inventario de Dibujos del siglo XIX del Museo del Prado* con el número 954.

En lo que respecta a su firma, hubiera sido de esperar que el artista la hubiera ubicado, si no completa sí, al menos, en forma de monograma, en algún lugar del mueble, pero no se ha podido reconocer firma alguna, ni la de Mérida ni la de ningún otro artista. Tal ausencia se podría explicar de multitud de maneras, si bien no dejarían de ser hipótesis formuladas con mayor o menor acierto, aunque lo único claro es que el mueble carece de firma.

No obstante, y más allá de estos interrogantes que siguen sin respuesta, a la luz de lo expuesto cabría mantener la atribución supuesta, con un grado de certidumbre suficiente, del diseño y quizá también la ejecución de la urna mobiliar que conserva la última carta del general Torrijos a Arturo Mérida.

V. LA HUELLA DE ARTURO MÉLIDA EN EL PALACIO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Todo lo expuesto hasta el momento tiene como objeto presentar la trascendencia de Arturo Mérida y Alinari como arquitecto del Congreso de los Diputados y la permanencia de su obra. A pesar de que sus trabajos efectivos son prestados durante un lapso relativamente breve, su impronta, sin embargo, es muy profunda.

Tal huella es visible o reconocible en las dependencias del palacio, muy especialmente en los locales que hoy ocupa la Biblioteca y donde no solo se puede contemplar la personalidad y estética propia de sus trabajos, sino que también es posible reconocer, a través de la documentación, un decidido impulso transformador orientado a la modernización de un edificio que presentaba no pocas deficiencias y notables problemas de espacio y para el que logró idear algunas soluciones imaginativas que consiguieron un mejor rendimiento del espacio disponible.

Asimismo, y este no es un asunto menor, debe reconocerse su voluntad de profesionalizar, dotar de mayor autonomía y autoridad al arquitecto del Congreso de los Diputados. Esta figura, que habían desempeñado antes que él otros arquitectos de carreras consolidadas, comenzando por el propio artífice del palacio, Narciso Pascual y Colomer, carecía de un marco estable en el que llevar a cabo sus funciones. Mérida, a través de la propuesta que con posterioridad y matizada en algunos extremos es aprobada por la Comisión de

Gobierno Interior, persigue dotar al arquitecto del Congreso de un régimen para el ejercicio de sus funciones, otorgándole un margen mayor del que anteriormente disponía para la toma de decisiones y que apuesta por reforzar sensiblemente su papel en cualquier obra, ya fuera grande o pequeña, que se llevara a cabo, estableciendo que ninguna podía realizarse sin su conocimiento ni ajena a su dirección. Esta última cuestión, la falta de autoridad del arquitecto, había sido una fuente de desvelos permanente para el artista. A lo largo de su mandato, Mérida elevó diversos documentos en los que, de una u otra manera, llamaba la atención sobre las dificultades que venían lastrando el desempeño autónomo de su función, llegándose a encontrar, incluso, con la abierta oposición de algunos dependientes que provocaban daños en las obras ya concluidas. Estas reiteradas comunicaciones, que le condujeron a presentar una primera renuncia, ponen de manifiesto la falta de control que el arquitecto tenía sobre pequeños arreglos que se iban improvisando, sin ningún tipo de orden y bajo el mandato de albañiles u oficiales, lo que Mérida buscó paliar confirmando la autoridad absoluta en estos extremos del arquitecto en sus *Bases presentadas á la Comisión de Gobierno Interior para la conservación del Palacio de la Representación Nacional*.

Por otra parte, sus años en el Congreso vienen a subrayar que se trataba de un artista cuya formación y conocimientos le permitían considerar de un modo integral los procesos, abarcando, en muchos casos, desde la concepción del proyecto hasta su ejecución final. Las obras realizadas en la Biblioteca del Congreso constituyen un magnífico ejemplo de esta afirmación y es posible reconocer al artista en muchas de sus facetas, ya sea en la proyección arquitectónica de los espacios como en el diseño del mobiliario y la decoración de los dos escritorios, impregnando estas estancias de su estilo particularísimo.

Asimismo, Mérida consideraba con igual dignidad las diversas manifestaciones de la arquitectura, ya fueran la construcción de edificios o la factura de un mueble (Mérida y Alinari, 1886, p. 225), e, incluso, manifestó una cierta inclinación por las artes decorativas, para las que disponía de una destreza y aptitud singulares, y no son pocos los testimonios que confirman la predilección de Mérida por las artes decorativas. Juan Moya, uno de sus discípulos y, pasado

el tiempo, otro de los arquitectos del Congreso, describía así esta capacidad de Mérida (Moya Idígoras, 1951, pp. 57-58):

Desde un principio se inclinó hacia obras de género decorativo, en las cuales sus vastos conocimientos estilísticos, servidos por un absoluto dominio en las tres artes plásticas, permitíanle realizar sus trabajos no sólo mediante planos, dibujos o cartones, sino también, muchas veces, ejecutarlos por sí mismo *in situ*, definitivamente, desmintiendo el conocido aforismo de «maestro de todo, oficial de nada».

En cuanto a la atribución a Arturo Mérida la autoría de otras obras de las que no se dispone de fuentes que permitan hacerlo de forma indubitada, esta es una posibilidad que cobra cuerpo en el Congreso de los Diputados. Como ya se ha adelantado, se conservan pocos documentos relativos a la evolución de las intervenciones llevadas a cabo por Mérida en el Congreso de los Diputados fuera de las memorias que redactaba con periodicidad, por lo que, apoyándonos en otros indicios o elementos (cronológicos, estilísticos o de otra naturaleza) es posible llevar a cabo estas atribuciones. Así sucede, según se ha tratado, con el expositor de la carta de Torrijos, pero también con el ornamento concebido para la fachada principal del palacio del Congreso. Sobre tal extremo afirma Antonio Sama (Sama, 2023, p. 48) que:

La originalidad de esta solución [la monumentalización del palio] y el conocimiento de causa que ella supone revelan una creatividad y una erudición no al alcance de cualquiera. Su autor debió ser alguien familiarizado con la historia de los ornamentos de respeto y con el diseño de las artes decorativas. Teniendo en cuenta que Arturo Mérida fue arquitecto del Congreso de los Diputados, no es descabellado pensar que su inquieta mente creadora y su fecunda experiencia en todo tipo de artes industriales pudiera haber estado detrás de esta feliz invención.

El carácter culto de estas obras y su evidente singularidad invita a especular que no fueron trabajos a encomendar a alguno de los ebanistas o artesanos a los que habitualmente se recurría. Se trata más bien de encargos a la medida de un artista, de uno dotado de reputación y reconocimiento, con una mente prolífica capaz de llevar

adelante varios proyectos a la vez y capaz de pulsar la tecla del gusto de quien formulara el encargo, a su vez también una encomienda especial, no sujeta a la presentación de un presupuesto, la liquidación de un gasto ni la necesidad ser sometida al parecer de la Comisión de Gobierno Interior.

La impronta dejada por Arturo Mélida en el Congreso de los Diputados, que se ha tratado de repasar y contextualizar en las líneas precedentes, constituye una buena muestra de su singular modo de concebir la arquitectura como arte integradora en la que todas las manifestaciones encontraban cabida y en la que sin dificultad es posible reconocer «esas múltiples y extraordinarias dotes artísticas y originalidad» (Moya Idígoras, 1951, p. 62) que alababan de él sus contemporáneos.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO GÓMEZ, M. R. (2016). La Escuela de Artes, punto de inicio de la Real Academia de Bellas Artes y Ciencias Históricas de Toledo. Su vinculación a lo largo de un siglo. *TOLETVM*, (61), pp. 207-247.
- APARISI LAPORTA, L. M. (2005). Iconografía madrileña inconclusa. *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, (45), pp. 247-326.
- BARÓN, J. (2019). *Una pintura para una nación: el fusilamiento de Torrijos y sus compañeros en las playas de Málaga, de Antonio Gisbert*. Museo Nacional del Prado.
- BRU, R. (2015). Los hermanos Mélida y el arte japonés. *Artigrama*, (30), pp. 283-300.
- CAMBRONERO, L. (1931). *Torrijos. Opúsculo biográfico de este preclaro mártir de la patria, Don José María de Torrijos y Uriarte, sacrificado el día 11 de diciembre de 1831*. Sociedad Económica de Málaga. Tip. de Enrique Montes.
- CASADO RIGALT, D. (2006). *José Ramón Mélida (1856-1933) y la arqueología española*. Real Academia de la Historia.
- COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1856). *Memoria histórico-descriptiva del nuevo Palacio del Congreso de los Diputados*. Aguado (impresor de Cámara de la Casa Real).
- FERNÁNDEZ CASANOVA, A. (1899). *Contestación al Discurso leído ante la Real Academia de las Bellas Artes de San Fernando en la recepción pública del Excmo. Sr. D. Arturo Mélida y Alinari el día 8 de octubre de 1899*. Est. Tip. de la Viuda é Hijos de M. Tello.

- GÉAL, P. y RÚJULA, P., eds. (2023). *Los funerales políticos en la España contemporánea. Cultura del duelo y usos públicos de la muerte*. Pressas de la Universidad de Zaragoza.
- GÓMEZ ROMÁN, A. M. y Rodríguez Domingo, J. M. (2008). El monumento a Mariana Pineda o el culto civil a la revolución moderna. *Cuadernos de Arte de la Universidad de Granada*, (39), pp. 93-112.
- GUTIERREZ, T. (s.f.). *El palacio del Parlamento Español*. Imp. Moderna.
- HERRÁN ACEBES, A. (2018). Bajo los símbolos de la cultura. Una techumbre para el templo del saber. *E-Innova BUCM*, (68). Disponible en: <https://webs.ucm.es/BUCM/revcul/e-learning-innova/210/art3117.pdf>
- HERRERO DE PADURA, M. (2017). Los espacios arquitectónicos del Archivo y de la Biblioteca del Congreso de los Diputados. *Revista de las Cortes Generales*, (100-102, Primer, Segundo y Tercer Cuatrimestre), pp. 451-532.
- HERRERO DE PADURA, M. y FERNÁNDEZ MERA, V. (2023). *Las Cortes y sus héroes. Las inscripciones del salón de sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado (1811-1931)*. Congreso de los Diputados.
- MÉLIDA ARDURA, V. (2012). *Arturo Mélida y Alinari. El arquitecto integrador de las artes del siglo XIX*. RAI. MÉLIDA Y ALINARI, A. (1886). 19.^a Conferencia: Rodríguez y Villanueva.- La arquitectura y las artes decorativas al principiar el siglo XIX.- El monumento y la casa.- Transformación de las ideas artísticas: el arte oriental y su influencia en Europa. En *Las España del siglo XIX: colección de conferencias históricas celebradas durante el curso 1885-86*, tomo II (vol. 2, pp. 217-251), imp. de don Antonio San Martín.
- (2013). Los hermanos Mélida Alinari: Enrique, Arturo y José Ramón. *Madrid Histórico*, (43), pp. 32-47.
- MÉLIDA Y ALINARI, A. (1899). *Discurso leído ante la Real Academia de las Bellas Artes de San Fernando en la recepción pública del Excmo. Sr. D. Arturo Mélida y Alinari el día 8 de octubre de 1899*. Est. Tip. de la Viuda é Hijos de M. Tello.
- MOYA IDÍGORAS, J. (1951). En el centenario de D. Arturo Mélida y Alinari (1849-1902). *Academia: Anales y Boletines de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando* (1, primer semestre, pp. 55-62).
- NAVASCUÉS PALACIO, P. (1972). Arturo Mélida y Alinari (1849-1902). *Goya*, (106), pp. 234-241.
- (1990). La arquitectura española del siglo XIX: Estado de la Cuestión. *Anuario del Departamento de Historia y Teoría del Arte*, (2), pp. 27-46.
- (1998). El palacio. En *El Congreso de los Diputados*, (pp. 161-244). Congreso de los Diputados.

- ORTIZ PRADAS, D. (2008). El monumento a Cristóbal Colón de Arturo Mérida. *Goya*, (323), pp. 143-154.
- (2010). En busca de una arquitectura nacional: Mérida y San Juan de los Reyes de Toledo. *Anales de Historia del Arte, Extra* (2), pp. 257-272.
 - (2023a). *Arturo Mérida y Alinari. Arquitecto del eclecticismo y medievalismo (1849-1902)*. La Ergástula.
 - (2023b). Arte medieval y decoración de interiores: Arturo Mérida y los trabajos de Madrid en el siglo XIX. En F. J. DOMÍNGUEZ BURRIEZA y M. V. ALONSO CABEZAS (coords.), *Artistas y progreso: los retos del Arte en la sociedad del siglo XIX* (pp. 277-294). Tirant lo Blanch.
- PARDO CANALÍS, E. (1971). *El Palacio de las Cortes*. Instituto de Estudios Madrileños (CSIC).
- PÉREZ-SERRANO, N. (2009). *En un lugar de las Cortes...* Congreso de los Diputados.
- PEYROU, F. (2023). Los progresistas: «Esa tumba es un escalón para el porvenir». En P. GÉAL y P. RÚJULA (eds.), *Los funerales políticos en la España contemporánea. Cultura del duelo y usos públicos de la muerte* (pp.153-180). Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- PICASSO DE CASTRO, C. *et al.* (2023). Decoraciones de Amare y Lissarraga en las habitaciones de la Presidencia, el despacho del Oficial Mayor y el despacho de los Secretarios del Congreso de los Diputados, en la primera década del siglo XX. En *Congreso Internacional de Artes Decorativas en instituciones parlamentarias (1 y 2 de marzo de 2023)* (pp. 221-236). Congreso de los Diputados.
- RAMÍREZ MARTÍN, V. (2019). Memoria de los liberales españoles en las Cortes: el caso de la carta del General Torrijos. En E. SIMEAO *et al.* (coords.). *Información y sociedad: estudios hispano-brasileños* (vol. 2: Patrimonio y memoria documental, pp. 132-147). Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://docta.ucm.es/entities/publication/70644e36-64fb-4ec7-a8bd-4a934fa22d0b>
- REDONDO CANTERA, M. J. (1978). Aproximación a la escultura funeraria española del siglo XIX. En VV. AA. *El arte del siglo XIX: II Congreso Nacional de Historia del Arte, 11-14 de diciembre de 1978* (vol. 1, pp. 121-124). Comité Español de Historia del Arte. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2538267>
- ROCA VERNET, J. (2023). Los liberales. Del funeral cívico al republicano durante la Revolución. En P. GÉAL, y P. RÚJULA (eds.). *Los funerales políticos en la España contemporánea. Cultura del duelo y usos públicos de la muerte* (pp. 117-152). Prensas de la Universidad de Zaragoza.

- RUBIO CELADA, A. (2023). Decoración y mobiliario original del Palacio del Congreso de los Diputados. Restauraciones, transformaciones y nuevas obras a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX. En: *Congreso Internacional de Artes Decorativas en instituciones parlamentarias (1 y 2 de marzo de 2023)* (pp. 133-170). Congreso de los Diputados.
- SÁEZ DE VINIEGRA, L. (1860). *Vida del general D. José María de Torrijos*. Madrid, Imp. de Manuel Vinuesa.
- SAGUAR QUER, C. (1989). *Arquitectura funeraria madrileña del siglo XIX. Memoria para optar al grado de Doctor*. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://docta.ucm.es/entities/publication/d8d1f053-3c84-4809-bfa7-d80192666e83>
- (2022), s. v. Francisco Enríquez y Ferrer. En: *Artífices de Madrid. Guía de arquitectos, ingenieros, paisajistas, alarifes y maestros de obras*. Instituto de Estudios Madrileños. Disponible en: https://institutoestudiosmadrileños.es/portfolio_page/e-2-francisco-enriquez-y-ferrer/.
- SAMA GARCÍA, A. (2023). El ornamento de gala para la fachada del palacio del Congreso de los Diputados: el dosel y las colgaduras bordadas. En *Congreso Internacional de Artes Decorativas en instituciones parlamentarias (1 y 2 de marzo de 2023)* (pp. 31-52). Congreso de los Diputados.
- ZOZAYA MONTES, M. (2010). El techo de la perfección. Las pinturas del Ateneo de Arturo Mélida. En *Las Estrellas del Ateneo* (pp. 43-92). Ateneo de Madrid y Ministerio de la Presidencia.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
III

Recensiones y semblanzas
Reviews and brief biographies

ALAS TOLIVAR, L. (COORD.) (2025). *EN TORNO A RIEGO EN EL II CENTENARIO DE SU MUERTE*. OVIEDO: REAL INSTITUTO DE ESTUDIOS ASTURIANOS

Salvador MARTÍN VALDIVIA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Jaén
<https://orcid.org/0000-0002-5394-8044>

«La historia no es sino el tambor que resuena, la misma historia una y otra vez». Cuán pertinente se me antoja hoy la cita del *Julio César* de William Shakespeare. Es la primera impresión que suscita la lectura de esta pertinente obra, coordinada por Leopoldo Tolivar Alas y recitada a cinco voces (a seis si se quiere, el prólogo de Fernández Sarasola es maestría pura en la ciencia de poner en contexto al lector), diferida a un periodo tan convulso y enriquecedor en el conocimiento de nuestra historia como país, como nación, que supuso el paréntesis del Trienio Liberal en el reinado de Fernando VII. Como nos describe con deliciosa y fértil profusión de datos uno de los autores del libro que comentamos –La Parra, E. (2018). *Fernando VII: un rey deseado y detestado*. Tusquets–, fue este un rey que en principio se defendió por el pueblo como el «Deseado» (la necesidad secular de afirmarnos en lo nacional, en lo propio aunque sea imperfecto, frente al afrancesamiento que suponía la dinastía josefina que nos impuso Napoleón), pero tan largamente denostado después por sus contemporáneos, y no solo. La historia lo ha juzgado bajo el prisma del descrédito absoluto, como atestiguan sus muchos detractores en la historiografía actual y contemporánea. Publicado por el Real Instituto de Estudios Asturianos, el volumen que nos ocupa surge de un ciclo de conferencias conmemorativo del bicentenario de la «ignominiosa ejecución» del general Riego el 7 de noviembre de 1823.

Como nos anticipa el prólogo de Ignacio Fernández Sarasola, el Trienio Liberal constituyó un episodio seminal de nuestra historia democrática que, no obstante, ha sido silenciado o infravalorado,

en parte por la tendencia a verlo como un «simple paréntesis entre dos momentos de autocracia fernandina». Acaso fuera esa la razón por la que la generalidad de quienes han glosado su aportación histórica lo tildan como fracaso. F. Sarasola nos propone romper ese marco y releer el Trienio como revolución: primer ensayo práctico del sistema representativo gaditano, con proyección europea, redes políticas embrionarias, ensayos de responsabilidad gubernamental y una galaxia de sociabilidad política (prensa, sociedades patrióticas...). Su apuesta intelectual es doble: rehabilitar el periodo desnaturalizando su «olvido condescendiente» y repolitizar a Riego como símbolo de la Revolución constitucional, no solo como mártir.

Críticamente, este enfoque resitúa a España en el mapa europeo de las revoluciones liberales y desplaza el foco desde el colapso militar de 1823 hacia los logros institucionales que se alcanzaron. No obstante, nos propone la idea de que la empatía con el objeto corre el riesgo de pasar de puntillas por las fisuras internas del liberalismo (exaltados vs. moderados, tensiones centro-periferia, cuestión social) que también explica la fragilidad de aquel intento. ¿Primera aproximación especular a la España actual?

Las cosas en ocasiones se explican mejor desde su embrión, desde su cabal origen. Y eso es lo que nos ofrece el capítulo de Francisco Carantoña, que retrata una Asturias sorprendentemente densa en capital político para su tamaño y demografía: universidades, hidalguía amplia, redes ilustradas (de Feijoo a Jovellanos) y una memoria cívica curtida en 1808. El relato de la Junta Suprema de Gobierno de 1820 muestra una revolución cívico-militar con claro peso civil y estudiantil (batallón literario, prensa, rituales cívicos: la recepción de Riego en Oviedo en 1820 fue «memorable»). La paradoja es, como nos relata Carantoña, que esa revolución no fue plebeya; se apoyó en élites letradas e hidalgas y gestionó con celo el orden público –el temor a una «segunda revolución» popular–. En paralelo, detecta reticencias rurales al juramento de la Constitución donde encontró una respuesta «decepcionante» en muchas parroquias. Enfatiza en la fractura entre el liberalismo urbano y las poblaciones rurales, un desafío constante para la consolidación del régimen. Pedagogía cívica incompleta, y no solo. El liberalismo en Asturias se enfrentó a otros problemas. La falta de entendimiento con la Iglesia (el obispo Grego-

rio Ceruelo, un absolutista cabal, se negó a acatar las disposiciones de las Cortes), pudo ser el germen de las revueltas populares, como la de abril de 1821 en Oviedo. Las partidas realistas, aunque escasas y poco apoyadas popularmente en Asturias, demostraron que el absolutismo no había desaparecido, sino que operaba desde la clandestinidad. La incapacidad de los liberales para movilizar a la población campesina contra la invasión francesa de 1823, a diferencia de 1808, es una señal alarmante de su desconexión con amplios sectores de la sociedad. Me detengo en reseñar dos claves comparables con la España actual: (i) La movilización simbólica. Las sociedades patrióticas, la prensa local («El Momo» de Ramón María López Acevedo, jugó un papel importante a pesar de las dificultades, enfrentando la censura y satirizando a los absolutistas), fiestas constitucionales y el repertorio cívico (placas, himnos, procesiones) recuerdan que la política necesita protocolos, rituales. Hoy, en una esfera pública digitalizada, los rituales son debate de banderas, memoria y «relatos»; pero sigue faltando capacidad de integración simbólica transversal. (ii) La institucionalización de la seguridad. La Milicia Nacional fue el instrumento de orden y ciudadanía armada, engrosada por la «generalización» con el alistamiento de voluntarios, incluyendo las clases populares, los «obreros de la fábrica de armas»; hoy el panorama se dibujaría más como equilibrio entre seguridad, derechos y polarización, con cuerpos profesionales, control parlamentario y contrapesos sociales como garantes.

El trabajo se enriquece notablemente con la perspectiva de un historiador profundamente conocedor de la leyenda de este reinado. Y para ello Emilio La Parra nos propone dos referentes antagónicos: Fernando VII y Riego. Contraponen al efecto dos legitimidades: la del monarca absolutista, epicentro de la contrarrevolución, y la del héroe constitucional, cuya figura canaliza expectativas, miedos y fracturas del liberalismo. El capítulo alerta contra la mitificación simple: Riego no fue un caudillo autoritario; su capital simbólico convivió con una prudente retirada del primer plano y con recelo moderado ante su ascendiente popular. El efecto político fue ambivalente: cohesionó y dividió al liberalismo a la vez. Esta aportación nos ofrece también un paralelo actual: liderazgos identitarios que movilizan bases y a la vez endurecen vetos cruzados. Nos recuerda acaso que las democracias no sobreviven solo con símbolos, sino con reglas aceptadas por

rivales relevantes. El Trienio perdió esa aceptación cuando una parte del país –y poderes exteriores– negaron la legitimidad del sistema. Sin pactos cruzados no hay régimen que resista. El Trienio muestra que la suma aritmética no basta; se necesita consenso mínimo sobre reglas del juego. En el presente, esto se traduce en pactos de Estado (instituciones, justicia, financiación territorial, educación cívica) que reduzcan la tentación plebiscitaria. El pronunciamiento de Riego en Las Cabezas de San Juan marcó no solo el inicio del Trienio, también el «nacimiento de los pronunciamientos militares como una de las fórmulas de cambio político-constitucional más genuinas de España». Emilio La Parra lo destaca como el referente de la «revolución» frente a Fernando VII, o la «contrarrevolución». Para los exaltados, Riego fue el «héroe de la revolución» y el «salvador de la libertad de la nación española», cuyo nombre se convirtió en sinónimo de «Constitución del año 12 o muerte, y valor y unión». Su figura fue mitificada, su imagen y nombre reproducidos en objetos cotidianos y su heroísmo ensalzado en el arte y en la literatura. El contraste con Fernando VII era claro: Riego se encomendaba a la ciudadanía al entrar en las ciudades, mientras el Rey (traidor al constitucionalismo desde el primer momento, embozado siempre, ignominioso) iba al templo y se encomendaba a la divinidad.

Clara Álvarez Alonso sitúa a Riego en el constitucionalismo revolucionario (su pensamiento se alineaba estrictamente con la máxima «Constitución o muerte»). Sus propuestas: ruptura de régimen, primacía de la ley fundamental, aplicación íntegra «sin suspensiones», representación nacional y una praxis que intenta hacer vivir a la Constitución (no solo proclamarla). La autora resalta las tensiones de implementación: disolución del ejército de la Isla, conflicto exaltados–moderados, choque con una administración y judicatura poco depuradas. Aquí aflora una lección de alta actualidad: sin Estado que ejecute, las constituciones no gobiernan. El Trienio muestra que la capacidad institucional (funcionarios, jueces, Hacienda, fuerzas de seguridad) y la coherencia territorial son condiciones para que el texto constitucional sea regla efectiva y no «promesa performativa». En la España de hoy, con coaliciones multipartitas, alta judicialización y tensiones territoriales, el recordatorio es evidente: pactos de Estado y refuerzo institucional importan más que el brillo retórico.

Polarización y cultura de vetos. Entonces, las distintas facciones no supieron construir reglas de competencia estables. Denuncia nuestra autora que precisamente ese escenario «propició el abismo que progresivamente fue abriéndose entre exaltados y moderados», dando lugar al surgimiento de los primeros partidos políticos españoles. Hoy, la polarización parlamentaria, el uso maximalista de herramientas institucionales y la ampliación de «cordones sanitarios» dibujan un riesgo conocido: cuando la mitad del país ve ilegítima a la otra, las constituciones se vacían o se externaliza el arbitraje (ayer la Santa Alianza; hoy, las instituciones europeas). Podríamos apurar la síntesis en la idea de que rehabilitar rituales cívicos inclusivos (educación cívica, aniversarios compartidos, símbolos no excluyentes) no es cosmética: ancla adhesiones y reduce el incentivo a dramatizar cada discrepancia como «régimen vs. anti-régimen».

El interesante –por original– ensayo de Alicia Laspra recorre la recepción europea de la muerte de Riego en la poesía: Alemania, Italia, Portugal, Francia o Reino Unido transforman su ejecución en crónica del crimen de Estado y advertencia a las libertades. La muerte de Riego, una «muerte infame» en la Plaza de la Cebada, fue un intento de Fernando VII de erradicar su simbolismo. Se le ahorca, *privándole* de la ejecución propia de un militar, el fusilamiento. Humillado en su postrer momento, toda una declaración de intenciones. Sin embargo, como señala Laspra, este «crimen de Estado» tuvo un impacto internacional inusitado y se convirtió en esa fuente de inspiración poética. Europa mira a Riego más allá de la literatura, el mensaje político es nítido: la opinión transnacional importa. Ya entonces España era «leída» por sus vecinos; el Trienio alimentó debates sobre constitucionalismo sin violencia, límites del poder y derecho de intervención (Santa Alianza). La reevaluación del Trienio lo posiciona como la «particular “Revolución francesa”» de España. A diferencia de otras revoluciones, su origen fue pacífico –lo remarcan otros coautores de esta obra–, sin derramamiento de sangre, lo que fue visto como un «loable ejemplo» por los liberales europeos. Autores europeos de renombre como Jeremy Bentham analizaron y elogiaron los acontecimientos de la «revolución española». Esta resonancia internacional subraya la injusticia del ostracismo historiográfico al que fue condenado el Trienio. Lo que Laspra sugiere para 1823 vale

en 2025 pero como espejo cóncavo, tal vez: la calidad democrática es un activo exterior; la división interna degrada reputación; los arbitrajes de las actuales instituciones europeas actúan como contrapeso frente a derivas de mayoría o a bloqueos. El Trienio cayó también porque Europa absolutista intervino, aun cuando en sentido inverso al deseado por los liberales.

Antonio Jiménez-Blanco usa a Galdós como espejo de memoria: el novelista construye un Trienio entre épica, ironía y desencanto. Y nos lo propone a modo de repaso por sus Episodios: *La segunda casaca*, *El Grande Oriente*, *Los cien mil hijos de San Luis*, *El 7 de julio*, *El Terror de 1824*, sin olvidar esa suerte de *Episodio 0* que fue *La fontana de oro*. La lectura es estimulante: la ficción fija estereotipos (excesos exaltados, «paseo militar» francés, «fiascos, desengaños y gatillazos», Terror de 1824) que condicionan cómo entendemos 1820-1823. La facilidad con la que el Trienio cayó bajo la ocupación de «Los Cien Mil Hijos de San Luis» también alimentó esta percepción de fracaso. Memoria, caricatura y aprendizaje (con aquella lacónica frase: «España no estaba preparada para su propia libertad»). El capítulo invita a desconfiar de estereotipos al uso y a releer con fuentes, nos exige casi el desmontaje de mitos perezosos. El cuadro general que ofrece Galdós se nos resume en seis puntos objetivos, entre los que está el halo protector que se generó en torno a la figura de Fernando VII: «rey bueno pero rodeado de malos» (al momento de escribir estas líneas, cuán actual me parece esta justificación para exonerar responsabilidades). Riego es héroe —como lo fueron después Mariana Pineda en 1830 y Torrijos un año después—, pero su hito histórico demuestra la secular inmadurez política del pueblo español, la «enorme fragmentación de la opinión pública» y las profundas divisiones internas de los liberales, así como la «enorme debilidad de los sucesivos gobiernos» frente a un rey conspirador, insidioso. En el capítulo emerge la crítica galdosiana a Riego, a quien percibe como un «mediano militar y pésimo político» cuya celebridad fue «usurpada». Esta visión negativa, solo rehabilitada por Mendizábal en un Decreto de 21 octubre 1835, subraya la fragilidad inherente del proyecto liberal y la dificultad de establecer un consenso duradero en aquella España: «No puede darse heterogeneidad *más absoluta que la de aquella sociedad política*»; rey absolutista, Gobierno moderado,

Congreso democrático, nobles anarquistas, plebeyos serviles. Retrato perfecto. La dificultad de configurar un sistema constitucional se hace palpable por la oposición de muchos vectores («[...] con el Rey en el ajo desde el primer momento [...]»). «Así de triste fue todo, para el Trienio, para la persona y para España». Todos esos males, advierto, se diseminan por nuestra historia con malogros reconocibles en años venideros: I República, turnismo Cánovas-Sagasta, Dictadura de Primo de Rivera, II República... Y también es una advertencia útil para el presente: los marcos narrativos (mediáticos, partidistas, culturales) preceden a los hechos y luego los «prueban». Política y relato son inseparables; la historiografía crítica ayuda a desactivar la trampa del presentismo.

Concluyo. El texto invita a una reflexión profunda sobre aquella atribulada España que se me antoja en muchos ecos históricos del presente, el *tambor de la Historia* de España. Permítaseme advertir como puntos débiles la falta de un capítulo específico sobre política económica del Trienio (Hacienda, deuda, reforma agraria), clave para explicar su fragilidad material. O que se focalice un problema tan «español» sobre una zona geográfica concreta, la patria chica del protagonista. Asturias puede servir de hilo conductor útil –Sarasola y Jiménez Blanco nos ponen en suerte otros asturianos como actores secundarios artífices de esta historia–, pero el foco regional no debe ocultar otras geografías políticas cruciales del Trienio (Andalucía, Galicia, Cataluña, Levante, donde se gestaron los primeros y fundamentales apoyos al levantamiento de Cabezas de San Juan, que al principio pareciera abocado al fracaso).

El texto enfatiza y nos enseña que la breve experiencia del Trienio fue, no obstante, enriquecedora y sentó las bases para el posterior constitucionalismo español. Tal vez fuera la primera vez que se probó un régimen constitucional de manera efectiva (la Constitución del 12 fue más «ensayo teatral» que política efectiva), dando lugar a una «práctica política y un desarrollo normativo nunca antes visto». Surgió el «núcleo de los futuros partidos políticos» con la división entre liberales exaltados y moderados. Pero acaso y paradójicamente es ahí donde residenciar el germen de nuestros sempiternos males en política, los que derivan de la perenne fragmentación partidista. Aquellas segmentaciones entre facciones liberales, y la incapacidad

de formar un frente común ante las amenazas internas (rey, clero reaccionario, absolutistas) y externas (entonces, la intervención francesa), reflejan una constante en la historia política española: la dificultad de los progresistas para mantener la unidad y la hegemonía. En este particular sumidero de nuestra historia, el Trienio buscó equilibrio. Entonces, como hoy, proporcionalidad y controles al servicio de la libertad, no al revés. La historia de 1820 recuerda que el miedo (al caos o al enemigo interior) es palanca de regresión. Entonces, como hoy, las campañas de desprestigio y las «noticias falsas» contra Riego y los liberales, la forma en que los bandos se definían con «vivarachos» y «muertas», o la manipulación de la prensa, son tácticas que lamentablemente siguen siendo reconocibles en el debate político actual, mostrando la persistencia de patrones de confrontación. La hipérbole constante (traición, golpe, dictadura) empobrece la democracia.

Esa etapa convulsa, tan fielmente fotografiada en este libro desde sus distintos ángulos, tal vez nos enseñe que el liderazgo importa, pero más importan las reglas. Riego moviliza, Fernando polariza. El sistema naufraga cuando la confianza recae solo en carismas. Instituir procedimientos predecibles –también para los desacuerdos– es el mejor antídoto contra los ciclos de entusiasmo y revancha. En suma, *En torno a Riego* no solo rescata un periodo y una figura clave de la historia española, sino que, a través de sus diversas contribuciones, invita a una reflexión crítica sobre los mecanismos y desafíos de las transiciones políticas en España sugiriendo un patrón de ciclos autoritarios y transiciones. Evidencia la complejidad de la modernización, las tensiones entre diferentes visiones de la libertad y el orden, y la persistencia de ciertas dinámicas políticas que han moldeado la trayectoria del país hasta la actualidad. La obra es un recordatorio de que la historia no es solo un recuento de hechos, sino un espejo de las luchas, contradicciones y legados que siguen resonando en el presente. Ese retrato galdosiano que al final nos ofrecía Jiménez-Blanco nos hace reparar en la infausta idea de aquel infausto rey, cuya voluntad de restaurar el absolutismo sumió al país en un periodo de gran división, cuyas consecuencias estamos sintiendo doscientos años después. Como contrapunto, el libro cumple lo que promete: rescata un Trienio vivo, creador, europeo, y devuelve a su figura la densidad política que tiene. Leerlo desde la España actual es recordar que las

democracias no se heredan: se sostienen con instituciones capaces, se consolidan con pactos entre adversarios y se enseñan con símbolos compartidos. Eso faltó en 1823. Que no falte ahora.

CABANILLAS SANZ, M. (2025). *LA INHABILITACIÓN DEL REY EN LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA*. BARCELONA: ATELIER

Remedio SÁNCHEZ FERRIZ
Catedrática emérita de Derecho Constitucional
Universitat de València
<https://orcid.org/0009-0006-1216-9788>

Me parece muy apropiada y necesaria la introducción histórica del libro por tratarse de la Corona y por haberla acometido en su justa medida dedicándole un tercio escaso del texto; el tema está muy bien desarrollado, estructurado y escogido entre tantísima información en la que podría haber caído con excesiva dilación. Y lo mismo cabe decir de la parte dedicada al Derecho comparado que se contiene en el texto, siempre buscando la comparación con nuestro caso vigente. El objetivo se fija bien en la introducción: *la inhabilitación del rey y la intervención en ella de la representación popular*. Y también desde el principio delimita las cuestiones jurídicas que dicha institución puede generar:

En primer lugar, si la actual formulación de la Constitución española de 1978 hace referencia a una incapacidad del monarca de las reconocidas por el Derecho Civil, o puede ser también una inhabilitación de tipo político. En segundo lugar, si tal inhabilitación puede ser revocable y en qué términos. Y, finalmente, cómo y en qué medida es posible un desarrollo normativo del instituto de la inhabilitación: vía reforma constitucional agravada del Título II CE, o mediante una eventual ley orgánica de la Corona, o desarrollando el aún pendiente Reglamento de las Cortes Generales con un mecanismo claro de constatación por parte del Parlamento de «la incapacidad del rey para seguir ejerciendo sus funciones».

Y tiene a mi juicio un valor añadido: el que, antes de entrar en las experiencias históricas y en el debate doctrinal, centre la configuración de la institución en el sentido marcado por la constitución

y bien delimitado a partir del *iter constituyente*. Siempre desde la adecuación de la monarquía a la democracia. Es clara e ilustrativa la relación que presenta de las relaciones del rey con las Cortes y con el Gobierno ofreciéndonos una síntesis de la posición del rey no solo en el Título II CE sino en su configuración institucional integral e integrada en todo el texto fundamental.

Solo cuando ha centrado la significación del jefe del Estado en el marco constitucional (pp. 40-46), el autor entra de lleno en el estudio: La irresponsabilidad e inviolabilidad del rey en la Monarquía parlamentaria y su relación con el instituto de la inhabilitación. Se desarrolla con rigor la cuestión de los dos institutos y la diferencia entre ambos que supone, ni más ni menos, definir la legitimidad de una inmunidad personal más allá de la significación institucional:

Con todo, observamos que aún quedan incertidumbres. En primer lugar, puede plantearse si el fin de la inviolabilidad, en los términos en los que se justifica como instrumento efectivo para hacer frente a eventuales ataques de otros poderes al jefe del Estado, ha sido regulada solo con efectos *ad intra* de nuestras fronteras; es decir, para detener los golpes internos a la Corona. O si es posible entenderla con proyección internacional, llegando a interpretar lo que establece el Estatuto de Roma sobre la responsabilidad penal individual. Y, en segundo lugar, si esta última opción se concretara, ¿qué ocurre con aquellos actos personalísimos del rey, no sujetos a refrendo ni tácito ni expreso, que pudieren conllevar consecuencias penales? Esta cuestión no es menor, en lo penal, y en lo civil, (caso de demandas de paternidad) que, podrían tener efectos en el orden sucesorio de la Jefatura de Estado y su principio hereditario (p. 56).

Resulta curiosa la duda generada por la Ley Orgánica 4/2014, que reforma la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, sobre los nuevos aforamientos de los reyes eméritos, los consortes y los príncipes de Asturias, que en su preámbulo plantea una confusión interpretativa que podría deberse al simple *estilo de género* o lenguaje inclusivo que ahora se usa. Así ocurre en el párr. 3.º en el que no cabe interpretar rey o reina sino en un sentido disyuntivo (pp. 58-59):

Conforme a los términos del texto constitucional, todos los actos realizados por el rey o la reina durante el tiempo que ostentare

la Jefatura del Estado quedan amparados por la inviolabilidad y están exentos de responsabilidad. Por el contrario, los que realizare después de haber abdicado quedarán sometidos, en su caso, al control jurisdiccional, por lo que, al no estar contemplado en la normativa vigente el régimen que debe aplicársele en relación con las actuaciones procesales que le pudieran afectar por hechos posteriores..., se precisa establecer su regulación en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Con esta clara determinación de la institución, el autor comienza con acierto a referir los elementos históricos de gran interés para la cuestión, tanto más que se centra en nuestro constitucionalismo decimonónico inaugurado con la Constitución de 1812 (p. 61 y ss.), que en este punto se inspiró en la obra de Alfonso X. La exposición sobre la Constitución de Cádiz es francamente acertada por haber conectado lo dispuesto en el texto fundamental con los dos Reglamentos de Cortes y sus interpretaciones, subrayando el hecho de que también se previera la inhabilitación previa, es decir, la no admisión a la sucesión a quien se considerara inhabilitado en términos constitucionales (pp. 71-72). Mayor interés aún adquiere el epígrafe que, en p. 101 y ss., dedica a la experiencia práctica de inhabilitación de nuestro constitucionalismo cual fue la de Fernando VII en el Trienio. Sobre el caso, el diputado Alcalá Galiano calificó la situación «del “estado de delirio” en que se encontraba el rey al no marchar a una plaza más segura ante el avance de los Cien mil hijos de San Luis».

También muy acertadamente centra las consideraciones de la Constitución de 1837 en torno a la Regencia al tratarse de una reina menor y sobre ella subraya la conexión entre Corona y parlamento que es, en definitiva, la principal herencia que llega hasta nuestros días. No siendo muy significativa la Constitución del 45 respecto de la anterior, sí revisa el autor alguna pequeña reforma.

«La regulación de la figura de la inhabilitación en esta Constitución viene recogida en el artículo 61. Y se establece este instituto jurídico como la causa alternativa para poner en marcha la Regencia. La formulación dada es muy similar a la redacción del artículo 59.2 de la Constitución de 1978. Pero en el artículo 61 de la Carta de 1845 se sigue hablando de un rey imposibilitado, no inhabilitado...».

Y lo importante es su permanente referencia a la Constitución vigente: «El parafraseo entre la Constitución de 1845 y la de 1978 es evidente en lo que se refiere al reconocimiento constitucional de la incapacitación del rey». (p. 79).

Como no podía ser de otro modo, la *non nata* del 56 y la revolucionaria de 1869 son constituciones que sí introducen novedades importantes en este tratamiento; en la última, las Cortes pueden elegir y retirar al rey: «En efecto, los revolucionarios de 1868 alumbraron un nuevo término para definir el sistema monárquico, que, sobre la base de la exclusiva soberanía nacional, se erige en poder constituido». Es la Monarquía democrática, en la que la nación soberana puede elegir la dinastía y revocarla. La monarquía posterior (1876) coincide con el modelo de Monarquía doctrinaria de Cánovas en la posición neutral de la Corona.

No ofrece discusión alguna sobre la institución estudiada la Constitución republicada de 1931 cuyo art. 82 y el 85 regulan con claridad la inhabilitación y la responsabilidad¹.

El estudio de Derecho comparado es asimismo ordenado y centrado en la cuestión para la que distingue el caso de las monarquías parlamentarias racionalizadas de las convencionales, sin obviar tampoco las repúblicas que cuentan con una institución similar. Entre las primeras recuerda la del Japón (p. 117 y ss.) que llega al punto

¹ Art. 82: «El presidente podrá ser destituido antes de que expire su mandato. La iniciativa de destitución se tomará a propuesta de las tres quintas partes de los miembros que compongan el Congreso, y desde este instante el presidente no podrá ejercer sus funciones. En el plazo de ocho días se convocará la elección de compromisarios en la forma prevenida para la elección de presidente. Los compromisarios reunidos con las Cortes decidirán por mayoría absoluta sobre la propuesta de éstas. Si la Asamblea votare contra la destitución, quedará disuelto el Congreso. En caso contrario, esta misma Asamblea elegirá al nuevo presidente».

Y en el art. 85 se dirime la cuestión de la responsabilidad:

«El presidente de la República es criminalmente responsable de la infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales. El Congreso, por acuerdo de las tres quintas partes de la totalidad de sus miembros, decidirá si procede acusar al presidente de la República ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Mantenida la acusación por el Congreso, el Tribunal resolverá si la admite o no. En caso afirmativo, el presidente quedará, desde luego, destituido, procediéndose a nueva elección, y la causa seguirá sus trámites.

Si la acusación no fuese admitida, el Congreso quedará disuelto y se procederá a nueva convocatoria».

de la existencia de una ley de la Casa Imperial. «En ella se aborda el desarrollo de algunas cuestiones a las que la propia Carta Magna hace remisión, dejando en manos del poder constituido, y no solo del constituyente, la carta de naturaleza de su “rey”», no reconocido siquiera como jefe de Estado sino a los solos efectos simbólicos y ceremoniales. El segundo caso de monarquías racionalizadas y simbólicas es el sueco (p. 130 y ss.) cuyo modelo, desde la reforma constitucional de 1974, es reconocido como el paradigma de la racionalización parlamentaria de los sistemas monárquicos europeos, en el que algunos entienden que puede ser ejemplo de un nuevo estadio en la evolución de esta forma de gobierno, relegando al rey a funciones meramente ceremoniales y de representación, a las que se puede añadir el *rol* de símbolo de unidad durante las crisis.

En segundo lugar, se ocupa de las Monarquías «convencionales» partiendo del modelo inglés (p. 137 y ss.) que constituye el prototipo de este grupo.

«No obstante, durante las últimas dos décadas se ha registrado una aproximación del sistema monárquico convencional del Reino Unido a los modelos racionalizadores, a través de una labor de codificación sobre las materias que tradicionalmente habían sido objeto de convención, para ganar así en seguridad jurídica». (p. 141).

Por su parte, el caso belga adquiere mucha relevancia por sus precedentes históricos en lo que se refiere a la inhabilitación de su monarca. En el siglo xx se registraron, de hecho, dos casos, de padre e hijo: el más reciente es el de Balduino I ya en los años 90, aunque quizá el más relevante en términos constitucionales, sea de Leopoldo III, que dio lugar a la llamada «cuestión real» en la Segunda Guerra y Posguerra Mundial (p. 163). Es curioso que la caracterización del Estado del artículo 1 sea en estos términos: «Bélgica es un estado federal, integrado por comunidades y regiones». Así, se da mayor relevancia a la condición federal de Bélgica, «que, al hecho de constituirse como una Monarquía, a pesar de que, incluso en la fórmula constitucional vigente, el rey siga siendo titular nominal de algunos poderes: en exclusividad el ejecutivo y, compartido con el Parlamento, el legislativo» (p. 165).

Y en lo que se refiere en particular al objeto de estudio difiere de la CE: «Esto es lo que contempla el actual artículo 93 de la Ley

Fundamental, que concreta algo más que el 59.2 CE el procedimiento para determinar la inhabilitación del rey. La literalidad del artículo 93 Constitución belga es la siguiente: «*Si le Roi se trouve dans l'impossibilité de régner, les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les Chambres. Il est pourvu à la tutelle et à la régence par les Chambres réunies*» (p. 166).

Junto al complejo caso del rey Leopoldo III, el del rey Balduino I, su hijo, planteó otro desafío constitucional al Estado frente al que tuvo que aplicarse la inhabilitación regia (p 175). Se «invitó» al Gobierno y al Parlamento a buscar una «solución jurídica» que conciliase la libertad de conciencia del rey con el normal funcionamiento de las instituciones». En palabras del primer ministro, durante la imposibilidad de reinar de Balduino I, el Gobierno pasaría a ejercer sus poderes constitucionales bajo su responsabilidad, tal y como establecía el artículo 79 de la Constitución. Martens y sus vicepresidentes habían acordado que serían los propios ministros quienes, por tanto, sancionarían la Ley del aborto. Ya sancionada, acudirían al Parlamento para que en sesión conjunta, (Ley de 1945) aprobara la rehabilitación.

En tercer lugar, destaca la Monarquía neerlandesa que, pese a su claro talante democrático, no puede incluirse en el bloque de sistemas racionalizados pues, a pesar de ser un modelo asimilable a los de su entorno, en la Ley Fundamental aún figura el rey como parte del Gobierno, lo que lleva a «situarla en un modelo basado en convenciones, frente a los racionalizados que buscan un fiel y expreso reflejo de las funciones regias a través de la codificación constitucional» (p. 183). Pero su carácter convencional difiere de «la racionalización del instituto de la inhabilitación regia, que queda más explícita y regulada de lo que se encuentra, p. ej., en la Constitución española de 1978».

En lo que se refiere a Dinamarca su Monarquía es de las más antiguas de Europa (se remonta al siglo x) y en un principio era electiva, hasta la instauración del absolutismo en el siglo xvii, cuando se estableció el principio hereditario; y aún hoy Dinamarca, como democracia que goza de gran prestigio en el mundo, se sigue definiendo como una Monarquía constitucional, aunque sus actuaciones respondan a convenciones constitucionales (p 190).

La posición del monarca danés en el entramado institucional de la Constitución de 1953 es muy similar al de Noruega. En ella se regula la inhabilitación regia de una manera muy somera, remitiéndose a una ley que desarrolla el ejercicio de las atribuciones del monarca en caso de su incapacidad para el normal desempeño de las funciones constitucionales [...].

En cuanto a Noruega afirma el autor: «Podríamos decir que la Constitución de 1814 de Noruega es la Carta monárquica más antigua vigente en todas las democracias occidentales, lo que puede considerarse todo un logro teniendo en cuenta en particular, las vicisitudes que ha atravesado el país desde entonces, no siendo independiente de la Corona sueca hasta 1905 y siendo dominado durante la Segunda Guerra Mundial por la Alemania nazi» [...]. Lo que queda de manifiesto en el articulado de la Constitución noruega es que ésta no incluye de manera formal la previsión de una Regencia como instituto con que suplir al monarca. Determina simplemente la suplencia por parte del heredero en los casos de ausencia del territorio o enfermedad, o en su defecto, por parte del Gobierno. Y en los casos de menor edad del rey, se prevé la designación de «fideicomisarios», a quienes se les encomendará el liderazgo del Ejecutivo. La fijación de estas cuestiones y su aplicación actual por convenciones no es asunto menor, dada la importancia que aún hoy la figura del rey sigue teniendo en Noruega (p. 203).

El autor califica el caso de Luxemburgo como Monarquía parlamentaria en proceso de racionalización, lo que merece una especial consideración por los recientes cambios en su Constitución que entraron en vigor el 1 de julio de 2023. Con ellos se entró en la racionalización hasta el punto de aproximarse al modelo sueco, en el que la Corona es fundamentalmente una institución simbólica y ceremonial. En el texto de 2023, por lo tanto, se ha producido una «degradación» o adaptación a la democracia parlamentaria del *rol* del gran duque... No llega a emplear el término de Monarquía parlamentaria como sí lo hace la Constitución española de 1978 en su artículo 1.3, pero sí define expresamente al Estado como una democracia parlamentaria y como una Monarquía constitucional. (pp. 205 y 206). Como en el caso de Balduino, se planteó una crisis por la reticencia del gran duque Enrique a sancionar, por motivos de conciencia, la ley de regulación

de la eutanasia que pretendía aprobar el Parlamento luxemburgués. La situación inmediatamente recordó a lo ocurrido con el rey Balduino en Bélgica en 1990 y la despenalización del aborto. Pero la solución no fue la misma. En 2008, el entonces primer ministro Jean Claude Juncker hacía pública una declaración oficial en la que daba cuenta de que procedía a presentar un proyecto de reforma constitucional para despojar al gran duque de la prerrogativa de la sanción... (p. 207). El nuevo artículo 60 de la Carta luxemburguesa instituye lo que podríamos llamar una abdicación tácita (o «legal»), muy interesante, por cuanto deja un amplio margen al Ejecutivo, al Legislativo, e, incluso, al Consejo de Estado, para proceder a la destitución del monarca (pp. 214-215).

Como en el caso precedente, cree el autor que la Monarquía del Principado de Liechtenstein merece una consideración especial. De hecho, la fórmula de la forma de gobierno resulta similar a la de Luxemburgo. Liechtenstein tiene base democrática pero no una estructura jurídico-constitucional asimilable a las monarquías parlamentarias que integran la U E y, de otra parte, se asimila a Mónaco. En realidad, es de legitimidad dual (príncipe y pueblo), pero en lo referente a la inhabilitación dispone de un veto a la ley de seis meses, con efectividad, y puede suspender por 3 meses la actividad parlamentaria e incluso disolver el parlamento. Sin embargo, la reforma planteada por la Casa introdujo dos mecanismos de control democrático sobre sí misma. En primer lugar, el mecanismo de la moción de censura contra el príncipe que puede iniciarse por el pueblo con la firma de 1500 ciudadanos... lo que no deja de situar al príncipe de Liechtenstein como una figura políticamente responsable, aunque sea ante su familia (por ser quien ha de aceptar la decisión popular). No menos decisiva es la segunda forma de control, también por iniciativa de un mínimo de 1500 ciudadanos: es en realidad un mecanismo para el cambio de la forma de gobierno pudiendo sustituir la Monarquía por la República (p. 223). Se justifica, así, la doble legitimidad y siendo lo más curioso que estas normas se adoptaron por la propia familia principesca en uso de su autonomía regulatoria; ello es una peculiaridad única respecto del resto de los ordenamientos constitucionales monárquicos en Europa. Es muy relevante el hecho de que una conducta inadecuada puede conllevar la pérdida del trono (p. 227).

Para llegar a realizar un análisis acertado del ordenamiento jurídico español en el marco de las monarquías de su entorno, el autor aun trata de sintetizar las notas más destacadas de las citadas, ofreciéndonos una tabla comparativa muy clara en pp. 229-232. Así, afirma que un común denominador a las monarquías racionalizadas es la retirada de la sanción del rey a las leyes siendo España la excepción. Otra regla general es que todas las monarquías analizadas concuerdan en reconocer la abdicación como posible para el rey, salvo Japón que resolvió la imprevisión constitucional con una ley *ad hoc* en 2017, siguiendo el modelo de la aprobada en España para Juan Carlos I en 2014, introdujo tal mutación por la vía de los hechos y la abdicación tácita que hallamos en Suecia (donde se puede dar al rey por abdicado si no cumple sus funciones en un plazo de seis meses) y Luxemburgo o Noruega aunque este caso es algo diferente. Y por último basta destacar, en términos generales, que los supuestos de hecho que llevan a la inhabilitación de los reyes en las monarquías parlamentarias se dividen en dos tipos: los relativos a las enfermedades, psíquicas o físicas, y otros, sin precisar su naturaleza, que impiden el normal ejercicio de sus funciones. Cabe colegir de ello que los ordenamientos constitucionales monárquicos de las democracias occidentales incluyen una suerte de cláusula abierta con una cierta discrecionalidad para suspender al monarca en sus funciones.

Desde la p. 237 se lleva a cabo un riguroso estudio de la cuestión tal como la regula nuestra Constitución. En ella el rey, que ocupa un cargo hereditario y vitalicio, solo puede cesar *mortis causa*, o de manera voluntaria abdicando la Corona. No se contempla la destitución regia, a diferencia de otros países, que han introducido el mecanismo de la abdicación tácita. De este modo nuestra monarquía se aproxima a las de tipo convencional. A continuación, el Autor lleva a cabo un riguroso estudio doctrinal de la convención como instrumento constitucional que evita la reforma y resulta efectivo y adecuado a la resolución de la crisis planteada.

Todo lo analizado en las páginas anteriores no lleva sino a sostener nuestra tesis sobre la existencia de una convención constitucional en torno a la abdicación de la Corona para los casos de la pérdida del favor popular y/o idoneidad para el ejercicio de sus funciones por parte del monarca. Un solo precedente, el de Juan Carlos I, es

suficiente para poder consolidar esta convención, de acuerdo con los planteamientos de la doctrina (p. 257).

Ello sin duda es un importante instrumento de control democrático sobre la Corona, en el presente, muy apropiado en el entorno de las monarquías democráticas europeas. Y es de especial interés la siguiente cuestión ¿Existe algún tipo de vínculo conceptual entre la inhabilitación constitucional del rey y el Código Civil español? Dando por descontado que la incapacitación no puede responder a motivos políticos, no quedaba más remedio que acudir al contenido en el CC. Solo que *incapacitación* ha desaparecido del CC español, tras la importante reforma acometida por la Ley 8/2021, por lo que desaparece la posibilidad de acudir al CC para interpretar el art. 59.2 CE. Tanto más si se tiene en cuenta que las consecuencias de la incapacidad no se aplican sobre los derechos personales del rey, sino sobre sus funciones. «La Constitución habla de inhabilitación para “el ejercicio de su autoridad”. Por lo tanto, se asemeja más a las consecuencias que acarrearán las sanciones del Derecho Penal» (p. 270). Pero la figura más similar a la inhabilitación regia en los efectos que produce sería la suspensión de empleo o cargo público, que como establece el Código Penal «priva de su ejercicio al penado durante el tiempo de la condena, no le retira los honores ni el cargo». Tampoco cabe esta aplicación porque el artículo 59.2 de la Constitución establece no una privación, sino una suspensión en el ejercicio.

El devenir de los tiempos, con un sistema democrático más que consolidado, hace que hoy ese halo *de auctoritas* monárquica excesiva pueda verse cuestionado y permite, no cabe duda, que, si el rey pierde su idoneidad para ocupar la institución y simbolizar la unidad y permanencia del Estado, el Parlamento pueda proceder a la sucesión o, al menos, a la suspensión del monarca en sus funciones. De hecho, éste es el fundamento de esta obra (p. 285).

El autor (pp. 283 y ss.) formula una propuesta de reforma constitucional que incluya la abdicación tacita. En el mismo sentido cree que un Reglamento de las Cortes Generales (aún inexistente) deberá regular todas las cuestiones procedimentales. Sus conclusiones son realmente esclarecedoras y sitúan la situación de nuestra monarquía, y en concreto la inhabilitación del rey, en términos propios de las democracias monárquicas actuales y con una correctísima interpre-

tación del texto constitucional sin perjuicio de alguna propuesta de cambio muy razonable. Cabe concluir este comentario con un epígrafe muy significativo: La inhabilitación del rey en supuestos distintos a la enfermedad no es política, sino una garantía para el cumplimiento de la Constitución y el regular funcionamiento del sistema (p. 335).

Por lo tanto, debo concluir felicitando al autor y subrayando sus aportaciones, que considero importantes en nuestra disciplina, como para que su lectura sea abiertamente recomendada.

VILA, F. (2025). *MANUEL GARCÍA-PELAYO, JURISTA DE ESTADO. UNA TEORÍA DE LAS FORMAS POLÍTICAS*. GRANADA: EDITORIAL COMARES

Antonio JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ
Catedrático de Derecho Administrativo
Letrado de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0002-2598-4187>

De la memoria de García-Pelayo (Corrales del Vino, Zamora, 1909-Caracas, Venezuela, 1991) en el planeta de la actual intelectualidad jurídica española puede decirse, con tono de lamento, o incluso de grave denuncia, que se encuentra sencillamente ausente. No sólo es el hecho (tozudo) de que nadie lo mencione, sino que muchos ni tan siquiera saben de quién estamos hablando. Una ignorancia absoluta, casi (como diría Borges con ese *recochineo* en el que los ríoplantenses son maestros) *puntillosa*.

Pero existe algo todavía más sangrante que ese desconocimiento, si cabe: los que de él sólo mencionan que, en diciembre de 1983 fue el que, con su voto de calidad como presidente del Tribunal Constitucional, *tumbó* el recurso contra la expropiación de Rumasa del anterior 23 de febrero (y ello en un contexto en el que José María Ruiz-Mateos era admirado por muchos como un héroe, al haber sido víctima de una arbitraria agresión gubernamental: ¡qué país, Miquelarena!, que diría el gran Pedro Mourlane Michelena). Y es que hay veces que los recuerdos selectivos –discriminados– son incluso peores que los desconocimientos totales.

Si no existiera Francisco Vila (y antes Manuel Aragón y Lucio García Fernández, cuyo olvido en estas líneas sería también imperdonable) habría que habérselo inventado. Suyo fue el *Estudio de contextualización* del libro *Inédito sobre la Constitución de 1978* que, por feliz iniciativa de Eloy García, se publicó en 2021 dando a la luz los informes que, durante el proceso constituyente, emitió por encargo del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático

(UCD) en el Senado. El texto de Vila fue una suerte de presentación, a la luz de lo sucedido desde entonces, de esos trabajos, donde Vila afirma con pesar que «a los treinta años de su fallecimiento (25 de febrero de 1991), la obra de Manuel García Pelayo suena lejana o, simplemente, no suena, lo cual es triste, pero ilustrativo de cómo España trata a sus intelectuales. Aunque se cite en ámbitos universitarios, su nombre es más intelectual que académico. Y es que nuestro autor tiene la facilidad de que, con solo citar el caso Rumasa, genera odios y amores. Para unos, García-Pelayo fue, es y siempre será *un vendido*. Para otros, el jurista español fue, es y será un héroe que luchó contra unos militares fascistas defendiendo a una república que era un paraíso de libertades, luego huyó de la España de Franco en la que era perseguido y, en los años de la transición, volvió a España como presidente del Tribunal Constitucional y contribuyó a establecer una *democracia avanzada* (preámbulo de la Constitución *dixit*): las dos Españas, una vez más. Y Vila, que es de los que se resisten a que una u otra le terminen hablando el corazón, concluye con estas palabras lapidarias: «Cualquier parecido de ambas posturas con la realidad es pura coincidencia o, dicho con más rigor y vigor, ambas son falsas».

El autor del libro recensionado estudió en la Facultad de Derecho de León, donde tuvo la suerte de recibir el magisterio –que él reconoce en página 21– de una Mercedes Fuertes, un Juan Antonio García Amado o un Francisco Sosa Wagner y luego, en 2024, presentó en Bolonia su tesis doctoral con el título *El Estado en el pensamiento jurídico-político de Manuel García-Pelayo*, tesis que mereció el premio de la Real Academia de Doctores de España.

El libro recoge una porción sustancial de la tesis, de la que han quedado fuera lo que tiene que ver con las fuentes germánicas de don Manuel, que han merecido –con buen criterio– una publicación autónoma, a su vez dividida en dos partes. La primera de ellas acaba de ver la luz en este 2025 en la revista *Historia constitucional*, en el número 26, y tiene por objeto los «textos sobre autores germánicos concretos», que son los dedicados a Otto Bauer (1977 y 1979), Otto Hintze (1944), Ferdinand Lasalle (1946 y 1950), Robert von Mohl (1951), Friedrich Julius Stahl (1986) y Lorenz von Stein (1949). La segunda parte de las páginas de la tesis sobre el García-Pelayo *alemanófilo*, pendiente de publicar, pondrá el foco en quienes, como

Max Weber, Carl Schmitt o Hermann Heller, más influyeron sobre García-Pelayo, que tuvo la ocasión, en los dos últimos casos además, de conocerlos personalmente y, sobre todo en el caso de Schmitt, sostener con ellos una interlocución frecuente y profunda.

¿Qué es lo que, por el contrario, sí incluye el libro que resulta objeto de esta recensión? Lo dice el (doble) título: la exposición de los estudios de García-Pelayo como teórico de las formas políticas. De una de ellas, en particular, el Estado. Y siempre sabiendo que se trata de un jurista.

El índice resulta expresivo por demás. A saber:

- Primera parte. Manuel García-Pelayo bajo el signo del Estado (páginas 1 a 56), con los siguientes dos capítulos:
 - Una vida dedicada al Estado: Manuel García-Pelayo jurista del 27.
 - Supuestos históricos, antropológicos, sociológicos y jurídicos de la teoría de las formas políticas de Manuel García-Pelayo.
- Segunda parte. Formas políticas preestatales (páginas 57 a 136). También con dos capítulos:
 - De las formas políticas de la antigüedad a las del alto medioevo europeo.
 - El reino o constitución estamental como forma política de la baja edad media.
- Tercera parte. Estado (páginas 137 a 283). Los capítulos son tres:
 - El Estado absoluto.
 - El Estado liberal.
 - El Estado social.
- Epílogo. ¿El fin de la estabilidad? (páginas 285 a 289).

Antes de todo ello hay un prólogo de Jerónimo Molina, del que forman parte unas palabras que se reproducen literalmente en la contraportada: «Manuel García-Pelayo es un *servidor del Estado*. El Estado es su signo, como explica Francisco Vila en un libro absolutamente desmitificador de un personaje en realidad desconocido y casi legendario. Parecería su vida, a juzgar por otras aproximaciones

convencionales a su obra, la de un perseguido político, cancelado por sus ideas socialistas. Sin embargo, Francisco Vila nos descubre un García-Pelayo mucho menos fantástico: ni hay razones políticas en su *exilio* americano de 1951 ni resultaría jurídicamente incoherente –para un decisionista schmittiano– su voto de calidad en la célebre sentencia del *caso Rumasa*». Así las cosas, «en este sentido podría decirse que el libro de Francisco Vila resulta develador hasta la iconoclastia».

Llega el momento de formular algunas observaciones personales. Para empezar, descubrirse –y no es algo original– ante la cantidad y no sólo la calidad del trabajo de Manuel García-Pelayo, como pone de relieve la abrumadora relación de las páginas 291 a 307. A lo muchísimo que se incluye en las Obras completas del *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, en la última edición, que es de 2009, hay que añadir otras cosas, bien publicadas (antes o después de esa fecha, en particular el citado *Inédito sobre la Constitución de 1978* y también, ya en 2024, *El Rey*, también editado en Tecnos) o todavía no, como por ejemplo su tesis doctoral de 1934, *La doctrina del tiranicidio en los tratardistas españoles del siglo XVI. Fundamentos de derecho de resistencia al poder arbitrario o injusto*. El director fue Luis Recasens Siches.

Y también las entrevistas y la correspondencia. Don Manuel se prodigó a lo largo de su vida: un *currante*, que diríamos coloquialmente. Sobre todo, en la época de Venezuela, en los años sesenta y setenta: allí el tiempo le cundió.

Segunda cosa a resaltar: estamos con el zamorano ante alguien que, aun de formación jurídica, en seguida desbordó los confines del derecho. Puestos a buscarle parangones, cabría citar, por ceñirnos sólo a las personas fallecidas, en Alemania, a un Michael Stolleis (1941-2021) o, poco antes, un Ernst-Wolfgang Böckenförde (1930-2019). O, en España, un Francisco Ayala (1906-2009), un Luis Díez del Corral (1911-1998), un Eduardo García de Enterría (1923-2013) o un Alejandro Nieto (1930-2023). Gente que se carcajea de la división de los saberes en *áreas de conocimiento* (o, en la actualidad, según la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, en *ámbitos de conocimiento* y luego *especialidades*) porque, lejos de encasillamiento alguno, bien podrían entrar, y con holgura, en varias de las casillas de la taxonomía.

Tercero, hay que referirse al concepto, referido a los juristas, de generación del 27, inicialmente aplicado a los literatos, sobre todo poetas, que asistieron al homenaje celebrado aquel año en el Ateneo de Sevilla para conmemorar el tercer centenario de la muerte de Luis de Góngora: una de las etapas de lo que se conoce como *Edad de plata*, que tan profundamente ha estudiado José Carlos Mainer. Su extensión a la gente del planeta del derecho procede precisamente de Jerónimo Molina. A ello dedica el libro de Francisco Vila las páginas 10 y siguientes. Fueron personas nacidas en la primera década del siglo xx y que estudiaron en la Universidad Central, como entonces se llamaba (o sea, el caserón de San Bernardo) con Adolfo González Posada y más tarde Nicolás Pérez Serrano. Influidos por José Ortega y Gasset, «conectan con el pensamiento germánico (alemán y austriaco) de la época: Heller, Kaufmann, Kelsen, Schmitt, Smend, etc». Digamos de manera incidental que en aquella sazón se encontraba en su plenitud en América el ahora muy célebre Oliver Wendell Holmes (juez del Tribunal Supremo entre 1902 y 1932), pero por aquel entonces todo lo del otro lado del Atlántico aun no era conocido (y, menos aún, ponderado) en nuestro continente.

Juristas, sí, pero no formalistas o normativistas (no kelsenianos, para ponerles apellido), lo que les separa de la escuela de la exégesis de la época de la codificación. Vila transcribe al respecto palabras de García-Pelayo en 1930 («Afortunadamente, para la ciencia jurídica, hace ya años que varios profesores se levantaron contra el positivismo imperante y lograron destacar la importancia de la disciplina filosófico-jurídica») o en 1948: «En lo que respecta al derecho –aseguran– lo sociológico y lo jurídico están siempre unidos. La norma significa, sin duda, una legalidad inmanente de sentido, pero la es esencial rebasarse a sí misma, para convertirse en una realidad externa. Y, al propio tiempo, toda realidad social y externa sólo es jurídica en cuanto está dotada de un sentido normativo». Y, precisamente, siempre con un gran sentido de la historia, lo sea de las formas políticas, de las ideas –no sólo políticas– o, si se quiere decir con las palabras de Reinhard Koselleck, de los conceptos, empezando, en el caso de García-Pelayo (1950), por el de Constitución. O también federación o federalismo.

Bien puede hablarse, sí, de los juristas de la generación del 27, aunque a don Manuel tampoco resultaría forzado calificarlo como

miembro de la generación de 1978, entendida tal cosa como la de los intelectuales de la transición, de la que formaría parte eximia –la trinidad, por así decir– junto a dos ya citados aquí: otro exiliado como Ayala –aunque visitante de España desde los años sesenta y por tanto conocedor directo de lo mucho que entre tanto habrían cambiado las cosas– y uno de dentro, García de Enterría. En efecto, si el nuestro es un país curtido por el infortunio (palabras literales de otro grande, don Manuel: Azaña), también hay veces en que la fortuna nos sonrío: aquella fue –dicho sin idealizar nada y sin la nostalgia en la que es tan fácil caer– una de esas ocasiones.

El elenco no quedaría completo sin citar (de nuevo) a Alejandro Nieto, sabiendo todos que a éste (un descubridor de patologías sociológicas e institucionales a la altura de Galdós, Valle Inclán, Baroja o Berlanga, que se dice pronto: y, al fondo de todo, Quevedo, nada menos) encajaría mejor como el intelectual del sistema político –¿cabe calificarlo de *régimen* sin ser acusado?– que ha surgido de la transición. Pero no nos desviemos por los derroteros –por tentador que resulte: casi irresistible– de Nieto (de la comarca del Cerrato, Palencia). Hoy es el turno de otro castellano igualmente recio (de la Tierra del Vino, Zamora), aunque pasase dos lustros en Venezuela.

Muy bien, en suma, Francisco Vila. La Real Academia de Doctores de España no se equivocó al darle el premio a su tesis. Quienes sí cometerían un error serían quienes no se leyeran –con un bolígrafo para subrayar– su magnífico libro: la memoria de García-Pelayo estaba necesitando esta publicación.

ARAGÓN REYES, M. (COORD.) (2025). *LOS ÁNGULOS MUERTOS DEL ESTADO DE DERECHO*. MADRID: EDITORIAL LEFEBVRE-CEU SAN PABLO

Raquel MARAÑÓN GÓMEZ
Letrada de las Cortes Generales

Los Ángulos Muertos del Estado de Derecho es una obra colectiva dirigida por Manuel Aragón Reyes y publicada por la editorial Lefebvre. Es una obra oportuna y sobre todo necesaria.

La obra que se publica con la colaboración del Centro de Estudios Universitarios CEU-San Pablo plantea el libro como una publicación que analizase la actual situación de nuestro Estado de Derecho, y de modo especial poner el foco, en lo que de manera muy gráfica, denominan los ángulos muertos del Estado de Derecho, como los auténticos riesgos que amenazan su conservación.

La obra pivota sobre la necesidad de conservación sin ningún tipo de erosión de los dos pilares de la democracia constitucional que desde la afirmación contenida en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano han permanecido de modo invariable como los parámetros de afirmación y realización de la misma: la garantía de los derechos y la división de poderes.

Hoy en día asistimos a un progresivo proceso de debilitamiento de las instituciones, especialmente de los mecanismos de control que han sido reducidos en algunos casos a un nivel de difuminación intolerable.

Para la tarea, Manuel Aragón se rodea de las mejores plumas. Decía Víctor Hugo que existían dos maneras de servir a Francia, con la espada y con la pluma. Efectivamente las reflexiones de estos autores son una valiosa contribución a la garantía de nuestro Estado de Derecho.

Aquellos que nacimos bajo la Constitución española de 1978 podemos afirmar que nunca antes vivimos un reto como el del tiempo

actual, defender el legado de la transición y el instrumento jurídico que ha posibilitado cuarenta y siete años de progreso y libertad: Nuestra Constitución de 1978.

Diecisiete son los autores, de primer nivel, que en sus capítulos hacen saltar las alarmas sobre el deterioro, ataques y demás avatares que está enfrentando nuestra democracia.

Abre boca el propio Manuel Aragón Reyes, en el primero de los capítulos que sirve de pórtico a los restantes y que se rotula «El Estado de Derecho y la Democracia Constitucional». Todo el capítulo apela a la concordia y al consenso, y en definitiva a abandonar el frentismo. No podemos estar más de acuerdo con las tesis que abona. Necesitamos pacificar la política pero no a toda costa. No es lo mismo pacificar que anestesiar. Como indica Manuel Aragón, la nuestra es una democracia militante: si se trata de defender la democracia y la Constitución, esta no debe de ser neutra ideológicamente en este punto concreto, la defensa de la propia Constitución y aplicar la lealtad institucional, puesto que no puede funcionar debidamente ningún sistema constitucional con desafección institucional a la Constitución, por lo que es necesario recuperar el funcionamiento ordinario y salir de una democracia menguante hacia una creciente. Como voz especialmente legitimada plantea medidas convenientes para acrecentar la independencia del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial.

Javier Tajadura profundiza en la división de poderes y la garantía de los derechos fundamentales y en los ataques recientes más virulentos como la aprobación de la Ley de Amnistía y las acusaciones de lawfare sobre el Poder Judicial.

Pone el acento en el deterioro de la cultura política democrática y en las transformaciones tecnológicas de la sociedad y como esto ha afectado al derecho de participación política, que unido a una politización de las instituciones ha dañado los principios y valores del Estado constitucional de derecho.

El principio de legalidad es sometido a análisis por Encarna Roca Trías donde los reales decretos leyes, las leyes especiales o las regulaciones privadas son objeto de examen.

Aunque la Constitución sea un texto legal que debe de ser interpretado de acuerdo con las circunstancias del momento, indica

la autora no se puede tener manga ancha con los principios constitucionales, para no socavar la seguridad jurídica.

Piedad García-Escudero se ocupa de las Cortes Generales: el sistema electoral y el control parlamentario. En el sistema electoral se identifica como principal fallo del sistema el voto de los españoles residentes en el extranjero, considerando necesario mejorar la eficacia de la emisión del voto y la posibilidad de su adecuado escrutinio. Otros de los fallos son la garantía del principio de igualdad en los debates electorales, las infracciones recurrentes en cuanto a la prohibición de las campañas institucionales y el desafío que supone el mundo tecnológico con los nuevos medios de captación del sufragio y los riesgos de bulos o fake news y el horizonte que la tecnología supone para las encuestas electorales.

El panorama parlamentario que dibuja es de fragmentación política, con un parlamento que no legisla, sin cumplir con la obligación constitucional de presentar unos Presupuestos Generales del Estado y donde se ignora sistemáticamente al Senado, hasta el punto de acumular reiteradas inasistencias del Presidente del Gobierno a las sesiones de control. Todo este escenario es lo que a Aragón Reyes denomina la anoxia del Parlamento.

Es necesario, indica García-Escudero, rearmar el control parlamentario, que estudia de manera detenida poniendo especial atención en las comisiones de investigación.

Ignacio Astarloa pone el foco en el deterioro de la ley y en lo que califica de un uso bastardo de la ley: el recurso cotidiano a las leyes ómnibus, las leyes singulares ad hominem, o los preceptos intrusos con ausencia de congruencia. Un panorama realmente desolador. También pone sobre la mesa el uso por el Gobierno de proposiciones de ley, presentadas por el grupo parlamentario en lugar de presentarlas como proyectos, advirtiendo que estas «proposiciones de ley gubernamentales» hurtan los informes que acompañan a los proyectos de ley, lo que priva de un elemento muy valioso al legislativo tal y como sucedió en la proposición de ley de la amnistía. Otro elemento más de desgaste es el uso del veto gubernamental por razones presupuestarias a las proposiciones de ley y el uso del procedimiento abreviado, lo que sumado todo ello lleva a la degradación de la ley y a lo que añade lo tantas veces por él denunciado, esto es el abuso y perversión de la

figura del decreto ley debería elevar el nivel de emergencia a rojo. La conclusión de Astarloa ante este escenario en el que la ley va perdiendo dignidad es que es preciso retornar a la ley.

Reflexiona Tomás Ramón Fernández sobre el funcionamiento y competencias del Gobierno y su control por los tribunales de justicia. Ahí se aborda la doctrina de los actos políticos, los mecanismos de otorgamiento y retirada de la confianza, y nuevamente el abuso de los decretos leyes, que en palabras del autor ha transformado el sistema parlamentario en un sistema presidencialista espurio.

Juan Alfonso Santamaría Pastor aborda la administración pública y el procedimiento administrativo que pone de manifiesto las deficiencias de un sistema competencial de complejidad extrema, con irracionalidad del régimen de distribución de funciones y competencias entre los diferentes niveles de la administración. El brillante análisis del procedimiento administrativo pone el acento en el igualitario diseño del régimen de plazos para los ciudadanos y Administración, así como de las consecuencias del silencio administrativo.

El ámbito económico financiero y en concreto el Tribunal de Cuentas corre a cargo de Paloma Biglino Campos, y Ana Carmona Contreras se ocupa de las autoridades independientes. Ambas destacan la necesidad de mantener y potenciar la independencia y procurar el conocimiento técnico y la especialización profesional. Consideran que dichas autoridades deben tener mandatos superiores a la legislatura y su nombramiento debe incorporar más y mejores filtros selectivos para conseguir la independencia funcional, que convierta a los controles en efectivos según su primigenio diseño.

El Poder Judicial es objeto de análisis por Carlos Lesmes. La independencia, inamovilidad, la responsabilidad y el pleno sometimiento a la ley son analizados desde la óptica de su actual situación en momentos verdaderamente de presión hacia sus titulares. Muy interesante es la exposición de los modos de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Analiza la fórmula exclusivamente parlamentaria, el modo de elección por los propios jueces y la fórmula mixta.

Antonio del Moral profundiza en la justicia con el estudio del control de la actividad jurisdiccional y el valor de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y Eduardo Torres-Dulce aborda el Ministerio Fiscal

y sus desafíos, que entre otros considera incluyen el mantenimiento o la proximidad del Ministerio Fiscal al Poder Judicial, llegando incluso si fuese necesario a la unificación de las carreras judicial y fiscal y la necesidad de residenciar el nombramiento del Fiscal General del Estado en la órbita del poder legislativo, permitiendo así una distancia respecto del Poder Ejecutivo y aumentando la legitimidad democrática de esa figura. Reclama asimismo la necesidad de realizar entre otras una serie de modificaciones en el Estatuto del Ministerio Fiscal reforzando las competencias del Consejo Fiscal y de la Junta de Fiscales.

Enrique Arnaldo se ocupa del Tribunal Constitucional, que de una manera muy completa analiza cuestiones como la compleja naturaleza del Tribunal Constitucional como órgano jurisdiccional, constitucional, estatal, colegiado, deliberante, decisorio y dotado de autonomía y se pregunta si éste es o no un órgano político.

Asimismo analiza el nombramiento de los magistrados, la duración de su mandato y su estatuto, así como sus competencias, deteniéndose con especial detalle el recurso de amparo y las relaciones entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional.

El Estado de las Autonomías es abordado críticamente por Santiago Muñoz Machado, gran especialista en la materia.

María Emilia Casas centra su enfoque en el Estado Social en donde expone temas tan interesantes como la necesidad de regulación legal de la mayor representatividad de las asociaciones empresariales, el diálogo y concertación social pre legislativa, la democracia paritaria y el principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres.

La Unión Europea es analizada por Teresa Freixes, poniendo el foco en el Estado de Derecho como valor de la Unión Europea y el riesgo que supone los mecanismos informales y la importancia de los informes sobre el estado de derecho.

El último capítulo corre a cargo de Paz Andrés Sáenz de Santamaría y se denomina Estado de Derecho y Derecho Internacional y analiza la concreta respectiva desde las Naciones Unidas.

La división de poderes aunque no se encuentre recogida de manera expresa como principio en el articulado de la Constitución es consustancial a la misma, pues la estructura de nuestro texto constitucional bebe de la formulación clásica de Montesquieu y la división de los Títulos III, IV; V y VI lo evidencia.

No es seguro algo accesorio o casual que las nomenclaturas elegidas por el constituyente no se correspondan con la tradicional denominación legislativo y ejecutivo, sino que son las Cortes Generales (Título III) y el Gobierno y la Administración (Título IV) los rótulos elegidos, tan solo el Poder Judicial conserva su nombre originario. Pero denominaciones aparte, lo que es indudable es que la articulación del Estado se fundamenta o cimienta en la división de poderes como algo consustancial a la democracia constitucional, y que desde la Constitución liberal de 1812 está en nuestras mejores páginas de la historia constitucional. Esta idea cimentadora se une a la triada del Estado Social Democrático y de Derecho en el que se constituye España y que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad la justicia la igualdad y el pluralismo político. Me detengo un segundo para recordar que el constituyente español incluyó el pluralismo político, obviamente fruto de nuestra historia reciente y la ruptura con la dictadura franquista, pero elevarlo a valor constitucional conlleva una actitud, la búsqueda de la concordia y darle valor al adversario si este, por diametralmente opuesto que sean sus ideas, está en la órbita constitucional. En resumen uno de los consensos de la transición, parafraseando a Claudio Sánchez Albornoz es el pluralismo político que no es solo una cuestión de número sino de actitud: *tender la mano en la mano del enemigo de ayer para debatir juntos el futuro de España en unas nuevas Cortes*. Para una correcta realización del pluralismo político no basta con mirar el arco parlamentario y constatar la existencia de un amplio número de fuerzas políticas representadas en los distintos grupos parlamentarios sino que constitucionalmente conlleva dar valor al adversario por el hecho de aportar unas ideas diferentes sobre las que se puede dialogar y llegar a acuerdos.

En la concepción clásica de Montesquieu la división de poderes no era una separación absoluta e infranqueable, sino como un sistema de frenos y contrapesos de tal manera que el poder frente al poder y esta es sin duda la finalidad que la justifica como la mejor manera de ejercicio del poder. Garantiza la concordia a través de la mística del tres, huyendo del absolutismo que representa el uno y la discordia que supone el dos. Una división donde las funciones se residencian en distintos poderes y entre ellos los sutiles frenos y contrapesos ejercen de controles mutuos.

Al servicio de la efectividad de esos frenos y contrapesos están las instituciones de control y este control se despliega en tre ámbitos: social y político, con la finalidad de proteger el Estado Democrático y el ámbito jurídico para el control del Estado de Derecho.

Es absolutamente perentorio dar la voz de alarma sobre el proceso de debilitamiento progresivo que están sufriendo las instituciones de control. Estamos asistiendo a un proceso de erosión que responsablemente no podemos silenciar. Aragón Reyes denuncia en su capítulo actuaciones públicas de deslealtad constitucional cuyo origen cifra precisamente el deficiente funcionamiento de los partidos políticos, cuando se desvirtúa el principal objetivo que ha de ser gobernar y no mantenerse en el gobierno. La selección en muchos casos de perfiles dóciles para las listas electorales, unido a la tendencia cesarista en el liderazgo de los partidos lleva a la atonía del parlamento como institución de control y de esa manera se desarma uno de los principales diques de contención de excesos de ejercicio.

Vivimos tiempos de hiperpresidencialismo y eso genera muchas aristas en el Parlamento. Si lo analizamos desde la óptica clásica de las funciones parlamentarias es decir las funciones legislativa, presupuestaria y la de control, el diagnóstico se realiza de manera más certera.

En cuanto a la función legislativa, y como resumen de lo que los autores del recomendable libro establecen, estamos ante un proceso de degradación de la ley directamente proporcional al creciente papel del Ejecutivo como legislador alternativo. El abuso del decreto ley es insoportable y el gobierno ha recurrido no en pocas y sobre todo significadas ocasiones a la segunda marca, es decir a las proposiciones de ley del grupo parlamentario que apoya al gobierno.

Existe además un claro deterioro de la deliberación. En muchos casos no se va al Parlamento a convencer al otro sino a una sucesión de discursos o monólogos de autoconsumo de los propios votantes, y las nuevas tecnologías le han dado una vuelta de tuerca a la video política de Sartori ya muchas veces se trata solamente de colocar el mensaje para el corte en redes, o peor aún el zasca en lugar del mensaje. Es lo que demandan los votantes porque todos escroleamos y estos vídeos llegan y calan, así que va a ser una tarea ardua revertir este proceso.

Es necesario recuperar la centralidad del parlamento, y haciendo autocrítica, debemos incrementar la preocupación por nuestro principal producto: la ley. Hay que incrementar la calidad legislativa siendo necesario si es preciso persuadir más y mejor desde el punto de vista técnico y debe de haber un acuerdo o compromiso en las Cámaras para la mejora de la técnica legislativa.

En cuanto a la función presupuestaria no podemos acostumbrarnos a esta situación anómala en la que estamos. Una situación que no es ni buena ni normal, puesto que el Parlamento lleva dos años sin poder realizar su función constitucional de aprobar unos presupuestos simplemente por qué el Ejecutivo no ha presentado el preceptivo proyecto de ley, obligación que se establece de manera clara en la Constitución.

En cuanto a la función de control como se ha indicado anteriormente el Parlamento vive una atonía propiciada porque al sistema parlamentario se ha superpuesto un hiperpresidencialismo y se ha instaurado la política de la irreversibilidad: los propios contra los ajenos, que como hemos indicado con anterioridad es radicalmente contraria al espíritu que subyace en nuestra Constitución.

Lo que sucede de fondo es que ha habido una pérdida de los consensos procedimentales de la Transición a lo que se superpone que los liderazgos cesaristas señalan como adversarios a las instituciones, precisamente porque se interponen entre su directismo y el pueblo.

Para los nacidos como en mi caso tras la Constitución de 1978, hablar de recuperar el consenso no es un ejercicio de nostalgia sino de agradecimiento, por ya casi cuarenta y siete años de progreso, libertad y democracia constitucional, y si me apuran un necesario blindaje.

Es una falacia contraponer democracia a Estado de Derecho, eso es absolutismo democrático. Basta recordar en este punto que el artículo 1 de la Constitución los une junto con el Estado Social y son inseparables unos de otros.

Decía Peces-Barba que el consenso significaba que no hubiera nada absolutamente insoportable para el otro y frente a este consenso, hoy hablamos de muros, máquinas de fango, acción ilegítima de la oposición o lawfare de jueces.

Frente a la Constitución abierta que habilita al legislador para modificar la Constitución sin acudir al procedimiento de reforma, el principio a oponer es la contención constitucional.

Por otro lado, los partidos políticos han penetrado en las instituciones que deberían serle ajenas por ser el control, y con ello se ha destruido la necesaria independencia de las instituciones. Es por tanto absolutamente esencial como propugnan los autores del manual despolitizar las instituciones para recuperar en plenitud esos delicados y sutiles frenos de las instituciones de control. Si hay voluntad hay camino. Lo primero de todo sería clarificar y endurecer los requisitos para el acceso a distintos cargos. Elevando los años de ejercicio profesional se conseguiría lo que a veces solo se consigue por las lecciones de vida y el paso del tiempo, la independencia personal. Por otro lado la duración del mandato siempre debe ser superior a la legislatura y si se quisiera ser realmente ambicioso se podría ir a un sistema de acreditación objetiva de juristas y otros profesionales a designar, valorados únicamente en base a sus méritos y capacidad y acreditados para ser susceptibles de ser «insaculados» para determinados cargos. El sistema con el que se designa a los magistrados del Tribunal Supremo para ser vocales de la Junta Electoral Central es un buen modelo. Y todo ello vinculado a hacer efectivo en nuestro país el principio de temporalidad del poder, que los federalistas americanos asociaban al principio democrático. La limitación de mandatos como garantía de no patrimonialización del poder y que se puede llevar hasta donde se considere si se quiere evitar una profesionalización de la política.

Ante la evidente amenaza al Estado de Derecho el gran reto actual y futuro no es otro que garantizar la división de poderes. Es necesario redoblar los mecanismos de rendición de cuentas, de accountability, y dotar a las autoridades independientes de un estatuto que garantice su inamovilidad y su independencia funcional.

Debemos desde las instituciones combatir la polarización tóxica, aquella que trata al adversario desde una óptica moralizante y negativa y volver a la senda del consenso que tan buenos y duraderos frutos ha propiciado.

Agradezco a los autores estas reflexiones, profundas, técnicas y constructivas, que se presentan como un ejercicio de resistencia

institucional, como un análisis con propuestas de mejora. Lectura necesaria para quien desee conocer críticamente el estado de la cuestión de la mano, como indicaba anteriormente, de algunas de las mejores plumas.

TUDELA ARANDA, J. (2025). *EN DEFENSA DEL ESTADO DE DERECHO*. MADRID: MARCIAL PONS

Pedro José PEÑA JIMÉNEZ
Letrado de las Cortes Generales

José Tudela ha escrito un libro importante sobre un asunto que nos concierne a todos: la democracia constitucional y el Estado de Derecho. Con pulso firme, ambición intelectual y genuina voluntad de resultar objetivo y ecuánime, el autor se embarca en la tarea de analizar la evolución de nuestro sistema político en los últimos diez años. Lo hace porque advierte una serie de señales sobre su erosión y deterioro, sin que haya una reacción efectiva ante esa situación, sino más bien una actitud generalizada de normalización de la anomalía y relativización de la normatividad. Su interés se centra en España, aunque no ignora la perspectiva global, y su enfoque resulta fundamentalmente jurídico, por más que incorpore con solvencia perspectivas políticas y sociológicas. El profesor Aragón, autor de un prólogo esclarecedor, acierta cuando afirma que el libro no es solo, o no exactamente, un estudio dogmático, sino también un ensayo. En efecto, estamos ante un análisis certero y una honda reflexión, que fluye con ritmo ágil y estilo claro y elegante. La conclusión a la que llega Tudela no es feliz. Una hipertrofia del principio democrático, que califica de «simple, pero eficaz», daña el principio de legalidad y rompe el equilibrio que caracteriza la democracia constitucional, hasta el punto de alterar la forma de gobierno y el modelo territorial del estado. ¿Por qué ha ocurrido?: por una conjunción de factores, que van desde corrientes profundas en la sociedad contemporánea, asociadas a la voluntad y el poder, hasta alianzas y estrategias muy concretas de los partidos, pasando por deficiencias de nuestra cultura política, ausencia de capacidades técnicas en la gestión de los asuntos públicos y orfandad de líderes con convicciones arraigadas. ¿Qué se puede hacer?: defender el Estado de Derecho, como dice el título del libro, reforzar y fortalecer sus fundamentos, cambiar prácticas y

tendencias, y proponer reformas concretas y factibles del sistema. Veamos cómo.

El punto de partida de Tudela no es tanto la «crisis de la democracia», que tan abundante literatura ha generado (Levitsky y Ziblatt, Runciman, Mounk y Applebaum, entre otros), como de la «democracia constitucional», forma de gobierno que supone «la mejor manera que la humanidad ha encontrado de equilibrar democracia y libertad». En esta crisis más específica, circunscrita a la última década del presente siglo, confluyen la aparición de democracias iliberales y autoritarias, el deterioro de los partidos políticos tradicionales, –por falta de credibilidad y legitimidad, y de incentivos para que los mejores se dediquen a la política–, la decadencia de las ideologías clásicas, –la socialdemocracia, el liberalismo, o el conservadurismo–, la aparición de populismos de derecha y de izquierda, –que pretenden seducir por su aparente eficacia, y producen polarización y fragmentación–, y la exaltación del principio democrático, que llega a afirmar que nada se puede oponer a la voluntad de la mayoría. Junto a todo lo anterior hay algo propio de nuestra época, que para Tudela adquiere un peso decisivo: la revolución digital, que supone reforzamiento de la autonomía personal, inmediatez y aceleración del tiempo, percepción de que nada es ajeno o imposible, rechazo de la complejidad, o pérdida de relevancia para partidos políticos y medios de comunicación tradicionales, pero también acumulación de poder por las grandes compañías tecnológicas, emergencia de nuevos valores y de un nuevo modelo social, desinhibición para quebrar cualquier consenso establecido, o habilitación de canales poderosos de participación e influencia para los ciudadanos. Ante este panorama, el Estado de Derecho aparece como una especie de víctima propiciatoria, hasta el punto de que su debilitamiento, y el de la idea de poder limitado, completa la expresión más significativa de la crisis de la democracia constitucional. Porque resulta innegable, sostiene Tudela, que el Estado de Derecho ha perdido legitimidad, y también funcionalidad, ya que se muestra incapaz de controlar las distintas manifestaciones de abuso que puedan producirse. Así pues, la historia de la democracia constitucional, marcada hasta hace poco por la evolución permanente hacia una mayor racionalización del poder, parece cambiar de dirección e iniciar un camino en sentido opuesto, el de su desnaturalización.

En cuanto a España, el autor considera 2015 como el año del cambio a peor, lo que equivaldría a la respuesta corta, en nuestro país, a la pregunta del Zavalita de «Conversación en la Catedral». Cuaja entonces una «sublimación» del principio democrático, que ejemplifican el movimiento de los indignados, surgido al hilo de la crisis económica y financiera, y el *procés* soberanista catalán. Con la vista puesta en ambos, Tudela examina las tensiones que existen entre democracia representativa y democracia directa, que ha experimentado recientemente un resurgir, tras largos años de hibernación, las posibilidades reales de una democracia deliberativa, que podría aprovechar las muchas ventajas que ofrecen las tecnologías digitales, o los problemas que plantea el referéndum como modo de adoptar decisiones políticas fundamentales, por su difícil relación con la idea de representación política, la complejidad de reducir a una respuesta binaria la mayoría de las cuestiones sujetas a debate político, o el aura de irreversibilidad que suele acompañar a las decisiones adoptadas directamente por el pueblo. También emergen alrededor de esa fecha nuevos partidos, con tanto brío y promesas de cambio, que permiten hablar de una «nueva política». Tudela cree que aquí no cabe hacer un balance positivo de aquella novedad (en la que incluye no solo a Podemos y Ciudadanos, sino también al PSOE y al PP, en sus intentos de regeneración y reforma), ya que no cambió nada sustancial, no trajo consigo una cultura de pactos que hiciera posible la gobernabilidad y las reformas de democratización se ciñeron únicamente a la celebración de primarias para elegir al líder. En resumen, la herencia más relevante de la «nueva política» ha sido un liderazgo sin límites, una disciplina férrea, partidos más radicalizados, menos propensos al consenso, inestabilidad, confrontación y política de bloques.

En la introducción a la segunda parte del libro, dedicada a la erosión de los conceptos y dinámicas constitucionales, se encuentra, en mi opinión, la mejor síntesis del libro. Tudela comienza con la simple afirmación, probablemente indiscutible, de que la tentación de quien gobierna es hacerlo, siempre, de la manera más «libre» posible. De donde se desprende la relevancia de los instrumentos e instituciones de control, que limitan el ejercicio del poder y garantizan la esencia del sistema democrático. Pero tan importante como lo que precede es la existencia de una cultura que contribuya a su vigencia,

y asuma que las reglas establecidas constituyen una barrera que no puede traspasarse. Eso no ha ocurrido en las dos últimas décadas. Al contrario, lejos de fortalecerse los cimientos establecidos durante el inicio de la transición, se ha generado una «contracultura del Estado de Derecho», según la cual las normas son susceptibles de ser sorteadas, o adaptadas en el mejor de los casos, para la consecución de una finalidad determinada, normalmente ligada a intereses particulares y coyunturales, ya sea la alteración de mayorías requeridas para elegir cargos, la modificación de la ley penal en función de las circunstancias o la omisión de deberes constitucionales explícitos. La simplificación a la que se somete al principio democrático (cuya manifestación más radical llegó a ser el llamado «derecho a decidir»), le convierte en un «disolvente de extraordinaria potencia», argumento de autoridad para oponer a la «legalidad» cuando esta no se ajusta a la voluntad de la mayoría.

Bajo esta premisa tan poco prometedora, Tudela realiza un análisis pormenorizado de la evolución, que en ocasiones es auténtica mutación, de instituciones del orden constitucional español, como la forma de gobierno parlamentaria o los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, y también de una serie de cuestiones que van desde la corrupción a la transparencia, pasando por la administración, la responsabilidad política o la ética pública, comparando su realidad con lo que prescribe la ortodoxia. Así, comienza con la investidura y la defectuosa praxis del artículo 99 de la Constitución, donde los partidos, lejos de cumplir con su función y adoptar una actitud constructiva que facilite la decisión del Monarca, han actuado en la dirección contraria, mediante la renuncia a la propuesta regia, la ausencia en las negociaciones previas, las incomparencias, los retrasos en las negociaciones o las filtraciones del contenido de la audiencia. Además, si los ciudadanos han optado al votar por un modelo pluripartidista, como ha ocurrido en todas las elecciones generales celebradas desde 2015, los partidos están obligados a respetar esa voluntad y alcanzar un acuerdo que permita la investidura, y evite la repetición electoral. En cuanto a la moción de censura, Tudela entiende que se ha confundido sistemáticamente elegir al Presidente del Gobierno con la necesaria formación de una mayoría estable de gobierno, propia de la forma parlamentaria. Así, la exitosa moción

de junio 2018 constituye un «claro parteaguas en relación con la dinámica política tradicional», que abre una etapa de parlamentarismo «negativo», aglutinado alrededor de la oposición a una determinada opción política.

La deriva del Parlamento es preocupante e incierta. Tudela afirma que no ejerce la función presupuestaria, siendo así que la presentación de los Presupuestos es una obligación constitucional que supone la concreción y traducción del programa político del Gobierno para el próximo año. La función de control se encuentra debilitada, ya que la inestabilidad de los últimos Gobiernos hace que estos reaccionen defensivamente, incrementando el elevado nivel de protección que le otorgan los reglamentos y las costumbres parlamentarias, y erosionando el papel institucional de las Cámaras. En cuanto a la función legislativa, el incremento de la utilización del decreto-ley, hasta el punto de conferirle una extraña normalidad, la utilización fraudulenta de la proposición de ley por parte del partido que apoya al gobierno, para omitir los informes preceptivos del Consejo de Estado y del Consejo General del Poder Judicial, las leyes «ómnibus» o las enmiendas «furtivas», sin conexión material con la iniciativa sujeta a debate, plantean serios problemas de legitimidad política y técnica legislativa. Igualmente, Tudela considera la innegable crisis de la ley como fuente del derecho, –algo distinto de la crisis de la función legislativa–, con la pérdida de alguna de sus principales cualidades, como la generalidad o la abstracción. La ley, en su representación actual como texto articulado con vocación de permanencia que se elabora materialmente en el Parlamento, constituye una ficción.

Por si esto fuera poco, contribuyen al deterioro parlamentario la desfiguración del acto de promesa o juramento de la Constitución, la constitución de los grupos parlamentarios al inicio de cada legislatura, con una interpretación que llega hasta ignorar el Reglamento del Congreso, la suspensión de la actividad de las Cámaras durante la pandemia, o la desaparición del debate sobre el estado de la nación.

Sobre la crisis de órganos constitucionales y otras instituciones, Tudela afirma con rotundidad que la renovación en tiempo y forma de los primeros es una obligación constitucional. Ningún marco normativo, por perfecto que pueda ser, garantizará una buena práctica, que acabará dependiendo siempre del buen quehacer político

y de que los partidos cumplan con su parte. Por ello, afirma que hace falta un mejor diseño en cuanto a elección, renovación, competencias, organización y funciones de estos órganos, sí, pero también una cultura de respeto institucional.

En cuanto a la Administración, deuda pendiente del sistema democrático español, el autor resalta dos necesidades que deben satisfacerse: una continuidad esencial en numerosas unidades administrativas y organismos públicos, y que los altos puestos de dirección administrativa sean ejercidos por personas con la máxima cualificación y experiencia posible. Su revisión de nuestro sistema político termina con referencias sombrías, cargadas de preocupación, a la corrupción, que vuelve a ser protagonista del debate público, la responsabilidad política, cuya inadecuada comprensión se halla directamente vinculada a una concepción superficial de la democracia, las normas sobre ética y buen gobierno, ineficaces por la ausencia de independencia de los órganos que deben garantizarlas y el desinterés de todos los Gobiernos por elevarlas al nivel de comportamiento debido, y la transparencia, asumida más como una obligación relativa al quehacer administrativo, que en toda su dimensión política.

La tercera parte del libro está específicamente dedicada a la XV Legislatura que, según Tudela, normaliza y otorga carta de naturaleza a la crisis de nuestro sistema político, y sirve para ilustrar mejor la línea argumental del libro. El autor no objeta la impecable corrección de la lógica parlamentaria según la cual accede al Gobierno, no quien gane las elecciones, sino quien sea capaz de conformar una mayoría parlamentaria. Pero añade que el comprensible rechazo a la presencia en el poder de una formación con postulados radicales de extrema derecha no se compensa con una actitud semejante hacia otros partidos que no ocultan posiciones extremistas sobre un orden constitucional que siempre han rechazado y siguen rechazando. La legislatura se abre, pues, con una victoria del parlamentarismo de oposición, y un acuerdo de investidura, no de legislatura, que convierte al Parlamento en territorio hostil para el Gobierno.

Sobre la amnistía concedida a todos los condenados y procesados por múltiples causas abiertas por el *procés*, primera cuestión clave, el autor empieza por reconocer lo obvio: fue condición *sine qua non* para conseguir unos votos favorables a la investidura del presidente

Sánchez, y generó una enorme controversia social, jurídica y política. Para Tudela, la carga política fundamental del debate es independiente de la coherencia de la norma con el texto constitucional. La amnistía, cualquiera que sea su tipo, entra en conflicto necesariamente con dos principios del Estado de Derecho: la igualdad ante la ley y la independencia del Poder Judicial. Compartiendo la tesis de Cruz Villalón, de que las Cortes Generales de la XV Legislatura carecen de legitimidad para promulgar una amnistía política, por la falta de correspondencia entre el proyecto con el que se concurrió a las urnas y el uso que el candidato electo hizo del poder recibido, el autor ve en la amnistía la rectificación por el Estado de la argumentación que había sostenido como razón política y jurídica de su actuación. Lo grave, concluye, es el mensaje que envía: el Estado había errado y era preciso enmendar el error.

En relación con la otra cuestión clave, la democracia y el modelo territorial, Tudela plantea la duda de si la erosión general de los principios que sostienen al Estado de Derecho ha contaminado el debate territorial o si ha sido éste último el que ha dañado severamente aspectos esenciales del sistema constitucional. En su opinión, «si bien es evidente que en los últimos años el protagonismo de esta dejación de funciones en relación con la arquitectura estatal lo tiene el PSOE, tampoco hay indicios sólidos de que si gobernase el PP el nacionalismo no tuviese un protagonismo que excediera su ámbito de representación». El autor no comparte la tesis de que el Senado se encuentre incapacitado para ejercer como Cámara territorial. Cree, por el contrario, que en la XV Legislatura el PP tiene alicientes de sobra para cambiar esa situación y levantar la bandera de la homogeneidad esencial de todas las Comunidades Autónomas, de los principios que sostienen al Estado autonómico, que no son otros que los federales. Y critica que, pese a contar con mayoría absoluta en el Senado, se haya preocupado más de convertirla en una suerte de «contra-cámara» del Congreso que de desplegar una nutrida y relevante agenda territorial

Tampoco aquí hay una conclusión esperanzadora: Tudela considera inevitable que, con el transcurso del tiempo, la relevancia de las concesiones se agrave hasta alcanzar el núcleo de la arquitectura constitucional. A su juicio, la salvaguarda de la arquitectura constitucional exige un acuerdo entre el PSOE y el PP sobre un «contenido

mínimo constitucional innegociable», inexistente, ya que PSOE ha diseñado su estrategia política sobre la construcción de una mayoría que necesariamente implica a los partidos nacionalistas.

Aparte de estas dos cuestiones fundamentales, Tudela da cuenta de la permanencia e incremento de tendencias negativas en la función de control, como el excesivo celo proteccionista desplegado por los órganos directivos de la Cámara, la «huida» de ministros y altos cargos de la sede parlamentaria, la perversión en la utilización de las comisiones de investigación o el rechazo de miembros del Gobierno a cumplir con las solicitudes de comparencias.

Por todo ello, cree que es difícil evitar un «juicio general negativo» sobre el Parlamento y destaca, sobre todas, una razón para sustentarlo: «la ajenidad con la que los protagonistas de la acción política viven y comprenden la institución». En su opinión, quienes deben defender la autonomía del Parlamento no llegan a comprender que éste tiene un papel propio y singular en el sistema político, sino que lo ven subordinado a la relación entre mayorías y minorías. La dilatada carrera como letrado parlamentario del autor no le permite caer en ingenuidades: aclara que no defiende un modelo ideal, donde el Parlamento emerge como una institución independiente del debate por el poder, que solo funciona en virtud de su relación con los principios de representación y pluralismo. Sabe muy bien, por el contrario, que el Parlamento debe dar cuerpo a una situación de poder determinada y, además, favorecer la gobernabilidad. Pero Tudela concluye que «la balanza se encuentra totalmente desequilibrada: no solo a favor de esa relación con el poder, lo que sería comprensible, sino que llega a anular cualquier otra dimensión», de forma que «su personalidad [*del Parlamento*] se diluye y resulta ser difícilmente reconocible para los ciudadanos»

Siguiendo su recorrido por otros órganos constitucionales, instituciones y prácticas políticas, el autor encuentra nuevas manifestaciones de la erosión institucional en el Consejo General del Poder Judicial, cuya renovación considera muy positiva, pero no así el hecho de que se hiciera con la mediación del Comisario de Justicia de la Unión Europea y las Cortes Generales como testigo mudo, en el Tribunal Constitucional, que ve su legitimidad cuestionada, y al que no le beneficia la imagen de instancia de apelación

de aquellos casos en los que el Tribunal Supremo ha sentenciado en contra de los intereses del Gobierno, el Banco de España, ejemplo de la extensión de los vasos comunicantes entre el Gobierno y las principales instituciones del Estado, en el Ente Público RTVE, donde por Decreto-Ley el Gobierno se ha asegurado una mayoría favorable en su dirección, en el irrelevante papel al que se ha reducido al Congreso en política exterior (decisiones sobre el Sahara, conflicto diplomático con Argentina, conflicto bélico y crisis humanitaria en Gaza..), en las interferencias directas en la estabilidad empresarial (como en Telefónica), las cartas a la ciudadanía del Presidente del Gobierno, que han generado una atmósfera de «desconfianza como medida preventiva frente a posibles sucesos no positivos», la caída en el índice de percepción de la corrupción que elabora transparencia internacional, o la reclamación por parte de la Comisión Europea en sus informes sobre el Estado de Derecho de una mejor regulación de los conflictos de interés y mayor independencia de los organismos que velan por su cumplimiento.

En resumen, las páginas dedicadas a la presente legislatura tampoco son esperanzadoras. La dificultad de conseguir una mayoría parlamentaria y, finalmente, la inexistencia de la misma, está provocando la fuga de reglas esenciales del sistema y, en general, de todas aquellas que implican manifestaciones de control de poder. Desde febrero de 2025, fecha en la que se cerró el libro, hasta el final del año, lo que ha venido ha sido el agravamiento de las tensiones entre el Gobierno y el Poder Judicial, el incremento de la radicalización y la polarización, más inestabilidad, nuevos casos de corrupción, y un empeoramiento notable de la escena internacional.

El libro acaba con una última parte, a modo de conclusión, donde Tudela reconoce abiertamente, y con un punto de orgullo, las indudables fortalezas del sistema político español, entre las que destacan la Constitución de 1978, norma jurídica fundamental que «se ha desplegado con eficacia en los momentos de bonanza y ha sobrevivido a tiempos difíciles», la Corona, cuya aportación a la moderación y estabilidad del sistema político es incuestionable, la pertenencia a la Unión Europea, «parapeto del Estado de Derecho y de los valores que conforman la democracia constitucional», el Estado autonómico, que ha realizado una notable labor en relación con el

autogobierno y la mejora en la prestación de los servicios públicos, los Ayuntamientos, «única institución que merece la aprobación de la ciudadanía en los estudios de confianza», el Poder Judicial, sólido y cuya independencia tiene carácter estructural no solo para el Estado de Derecho, sino para la efectividad de la democracia constitucional, los medios de comunicación, pluralistas y que «operan como límite natural al poder, cualquier que sea su tendencia» y la sociedad civil, con organizaciones que defienden, desde el activismo, los principios esenciales del sistema constitucional.

Pero un trabajo sobre nuestro sistema político tan exhaustivo y honesto como el de Tudela, y con conclusiones tan poco alentadoras, no podría quedarse ahí. Parafraseando lo que Henry James escribió sobre la misión de la literatura, el autor se ocupa no solo de lo que daña, sino también de lo que cura. Presenta así un catálogo de posibles reformas concretas, que «podrían mejorar el estado de salud institucional e introducir garantías frente al deterioro» del sistema, no sin antes pedir disculpas por lo que pueda haber en ellas de reiteración de otros planteamientos o de soluciones simplistas y esquemáticas. Sus propuestas tienen tres grandes objetivos: el reforzamiento y la mejora institucional (Estado de Derecho y control del poder), el afianzamiento de derechos y libertades (limitación del poder, capacidad para reducir la desafección ciudadana) y la modernización del Estado (presupuesto de eficacia y de consecución de otros objetivos). Se agrupan en siete apartados y suman un total de sesenta y nueve, entre las que se encuentran, por citar solo algunas, la revisión de los procedimientos de garantía de los derechos, comenzando por el recurso de amparo, la reflexión sobre cual debe ser la aportación del Parlamento a la función legislativa, el establecimiento de un elenco exigente de inelegibilidades para los órganos constitucionales, la obligación de un debate parlamentario específico sobre el cumplimiento del programa de gobierno, y debates extraordinarios en caso de adopción de medidas que supongan una desviación sustancial del mismo, la selección del personal al servicio de las administraciones públicas a través de procedimientos que refuercen el mérito y la capacidad, el diseño de un núcleo de competencia irreductible del Estado, la reforma de los parlamentos autonómicos y la conclusión de pactos transversales que limiten la dependencia del nacionalismo y relativicen la relevancia de los extremos políticos.

No estoy seguro de que su catálogo de propuestas sea, como el autor afirma con una mezcla de modestia y optimismo, el mejor resumen del libro, que tiene una densidad y una riqueza de contenido a prueba de síntesis, ni que su pretendida sencillez desmienta la dificultad de reformar nuestro sistema constitucional. Tampoco sería ésta la única objeción que quisiera expresar en mi comentario, que está llegando a su fin, si bien ninguna de ellas afecta al núcleo del trabajo de Tudela, ni menoscaba mi opinión sobre su excelente calidad y máximo interés. Por lo demás, estoy seguro de que el autor tendría una respuesta convincente para cualquiera de ellas, empezando por la de que en todo estudio hay que delimitar el campo, lo que supone, forzosamente, incluir ciertos temas y dejar fuera otros. La primera crítica es que Tudela parece dar por sobrentendido el concepto de Estado de Derecho, y lo emplea en sentidos diferentes que, si bien son próximos y están todos ellos conectados con los de legalidad, norma, ordenamiento jurídico y derechos, no significan lo mismo, ni equivalen a otros posibles. Resuenan aquí las palabras iniciales de Elías Díaz, en la contribución más importante sobre este asunto escrita en castellano: «No todo Estado es Estado de Derecho». El sentido de la afirmación, publicada cuando España no era una democracia, sino justamente lo contrario, era resaltar lo obvio, es decir, que aunque todo Estado es un orden jurídico por definición, y opera como tal, hacen falta más cosas para considerarlo legítimo y justo. Por eso la formulación de J.J. Morero, que ve el Estado de Derecho como resultado de la integración del imperio de la ley, el autogobierno democrático y la protección de los derechos humanos, y forma jurídica de la democracia constitucional, me parece más completa que las que aparecen en el libro. La segunda es que Tudela enmarca la crisis de la democracia constitucional en un ámbito principalmente institucional, y la explica recurriendo a un mapa semántico arquitectónico, donde palabras como erosión, deterioro, desgaste, grietas y, desde luego, arquitectura, aparecen frecuentemente. Lo erosionado, aquello que ha perdido vigor y funcionalidad, es la democracia representativa, el Parlamento, los partidos políticos y las instituciones de control de poder. Frente a esta situación Tudela, que es un reformista, coincide con la arquitecta francesa Anne Lacaton: «Nunca demoler: quitar, añadir y transformar». No hay nada que objetar a esta posición salvo que, tal vez, quepa considerar otras explicaciones

de la crisis de la democracia constitucional, como las socioeconómicas (desigualdad, precarización), sociopolíticas (identidad, reacción frente al pluralismo y al cosmopolitismo liberal) o incluso sistémicas (alternativas autoritarias o tecnocráticas), que al autor le pueden parecer menos plausibles (algo así como construir una nueva casa, o vivir en una caravana o en una tienda de campaña), pero podrían ayudarle a mejorar, por comparación, las reformas que propone. La tercera es que su afirmación de que las tecnologías digitales son el factor clave en la erosión de la democracia constitucional está, a mi juicio, insuficientemente desarrollada y no resulta, por ello, convincente. Porque las consecuencias más relevantes para la política de la actual revolución tecnológica no afectan al individuo, ya se traduzcan en el reforzamiento de su autonomía o en amenazas para su privacidad, sino a la sociedad, mediante la privatización de la esfera pública, la capacidad normativa de las grandes empresas tecnológicas sobre derechos humanos o la creciente sustitución de la ley por el contrato, que con tanta lucidez ha tratado en nuestro país José Esteve. En fin, la cuarta y última afecta a un recurrente sujeto pasivo de cualquier crítica que se haga a una tesis o a un ensayo: el catálogo de propuestas. Todas ellas me parecen sensatas y oportunas, pero cabría pedirle al autor, por más que sea un teórico y no un político, que si no se ha detenido cautamente en la estructura del edificio (derechos), y ha decidido entrar en su sala de máquinas para revisar el estado de la infraestructura (órganos y procesos), facilitase un plan de actuación para la reforma que propone, con sus correspondientes fases e instrucciones, que necesariamente implicaría prioridades.

Decía al inicio de estas páginas que «En Defensa del Estado de Derecho» es un libro importante. También es un libro necesario, que todos los concernidos por la salud de la democracia deberíamos tener muy en cuenta. Supone una denuncia valiente del deterioro de nuestro sistema político, y una reivindicación vigorosa de la democracia constitucional, su arquitectura institucional y sus valores. José Tudela articula con rigor y claridad, respaldado por una destacada trayectoria profesional como profesor de Derecho Público y letrado de una asamblea autonómica, lo que muchos ciudadanos sienten o piensan sobre nuestra vida en común. Por ello, y por muchas más razones, merece la pena leerlo.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES

IV

Notas e informes

Notes and reports

**INFORME JURÍDICO SOBRE LA PROPOSICIÓN DE
LEY ORGÁNICA POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY
ORGÁNICA 1/2002, DE 22 DE MARZO, REGULADORA
DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN, SEGÚN EL TEXTO
REMITIDO POR EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
AL SENADO EL DÍA 15 DE ABRIL DE 2025**

LEGAL REPORT ON THE PROPOSED ORGANIC LAW AMENDING
ORGANIC LAW 1/2002, OF MARCH 22, REGULATING THE RIGHT
OF ASSOCIATION, ACCORDING TO THE TEXT SUBMITTED BY
THE CONGRESS OF DEPUTIES TO THE SENATE ON APRIL 15, 2025

Eugenio DE SANTOS CANALEJO
Letrado de la Comisión Constitucional del Senado

SUMARIO: I. ANTECEDENTES. II. ARTICULADO DE LA PROPOSI-
CIÓN DE LEY. III. RECAPITULACIÓN.

El presente informe se emite en ejercicio de las funciones legalmente atribuidas al Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales (entre otras, el «asesoramiento jurídico y técnico a la Presidencia y a la Mesa de cada Cámara, a las Comisiones y sus órganos, a las Subcomisiones y a las Ponencias» –artículo 8 Estatuto de Personal de las Cortes Generales–) y, en concreto, de la función de asesoramiento a las Comisiones, que obliga a redactar con ocasión de cada proposición o proyecto de ley, antes de la iniciación de la fase de Ponencia, un informe que incluya el «análisis jurídico del contenido del proyecto o proposición, confrontando el texto con el conjunto del ordenamiento y, en particular, con los principios constitucionales y con la doctrina del Tribunal Constitucional» (Norma cuarta de las del régimen de asesoramiento a las Comisiones de ambas Cámaras, aprobadas por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado el 26 de junio de 1989).

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 6 de septiembre de 2024 tuvo entrada en el Registro del Congreso de los Diputados la Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista. Dicha proposición fue admitida a trámite por la Mesa de aquella Cámara, en su reunión del día 10 de septiembre de 2024, y tomada en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 8 de octubre de 2024, por 314 votos a favor (de diputados de los Grupos Parlamentarios Mixto –que incluye de un diputado de Coalición Canaria, un diputado de BNG, un diputado de UPN, cuatro diputados de SUMAR, y un diputado del PSOE–, Vasco (EAJ-PNV), EH-BILDU, JxCAT, REPUBLICANO, SUMAR, SOCIALISTA y POPULAR) y 33 en contra (diputados del Grupo Parlamentario VOX).

En su primera reunión posterior, el día 15 de octubre de 2024, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó encomendar dictamen sobre la proposición de ley a la Comisión Constitucional y abrir plazo para la presentación de enmiendas hasta el 6 de noviembre de 2024, objeto de una ampliación hasta el 13 de noviembre de 2024, y de otras ampliaciones ulteriores para las enmiendas al articulado hasta el 11 de diciembre de 2024.

Presentada una enmienda a la totalidad por el Grupo Parlamentario de VOX, se celebró el correspondiente debate de totalidad el día 28 de noviembre de 2024, siendo rechazada.

Se presentaron diez enmiendas al articulado: enmienda número 2 del Diputado Catalán Higuera (GMx –UPN–); enmiendas números 3 a 6 del Diputado Rego Candamil (GMx –BNG–); enmienda número 7 del Grupo Vasco (EAJ-PNV); enmienda número 8 de la Diputada Belarra Urteaga (GMx –SUMAR–); y enmiendas números 9 a 11 del Grupo Popular.

La Ponencia constituida en el seno de la Comisión Constitucional para informar la proposición de ley se reunió el día 19 de marzo de 2025, emitiendo el correspondiente informe, que propone la aceptación de una enmienda transaccional, sobre la base de las enmiendas número 4 del Sr. Rego y número 7 del Grupo Vasco (EAJ-PNV), y el rechazo del resto de enmiendas, constando la retirada por el último grupo parlamentario de su enmienda número 7. El expediente de este texto legislativo incluye una nota sobre esta proposición de ley orgánica, del letrado de la referida Comisión, Sr. Gutiérrez Vicén, de fecha, en el registro de la Dirección de Comisiones, de 17 de marzo de 2025, nota que plantea determinadas dudas sobre la constitucionalidad del contenido de las enmiendas números 3, 5 y 6 –del Sr. Rego Candamil– y destaca, de la enmienda número 7 –Grupo Vasco (EAJ-PNV)–, el cuestionamiento que suponía de la conformidad a la Constitución del objeto principal de la proposición de ley orgánica, justificado en la propia enmienda, en la consideración de que «el derecho fundamental de asociación (...) no tiene otro límite que la ley penal o las directamente prohibidas por la CE por ser secretas o paramilitares».

La Comisión Constitucional deliberó el día 25 de marzo de 2025 y aprobó su Dictamen, que fue de conformidad con el Informe de la Ponencia. De fecha, en el registro de la Dirección de Comisiones, de 7 de abril de 2025, es el informe del letrado de la misma Comisión, Sr. Fernández-Fontecha Torres, sobre el dictamen pendiente de debate en el Pleno de esta proposición de ley orgánica, informe que cuestiona la conformidad a la Constitución de la proposición de ley orgánica, considerándola en particular contraria a los artículos 16 y 22 de la Constitución.

El Pleno del Congreso de los Diputados debatió, en su sesión celebrada el día 10 de abril de 2025, el dictamen junto con las enmiendas mantenidas para su discusión en dicho órgano, aprobando sin modificaciones el texto de aquel (con la única sustitución del término «Exposición de Motivos» por el de «Preámbulo») y efectuándose asimismo la votación de conjunto por tener la iniciativa carácter orgánico, obteniéndose la mayoría requerida, con 178 votos a favor (diputados de los Grupos Parlamentarios Mixto –que incluye de un diputado de Coalición Canaria, un diputado de BNG, un diputado de UPN y cuatro diputados de SUMAR–, VASCO (EAJ-PNV), EH-BILDU, JxCAT, REPUBLICANO, SUMAR y SOCIALISTA), 33 votos en contra (diputados de Grupo Parlamentario VOX) y 137 abstenciones (diputados del Grupo Parlamentario POPULAR).

2. Remitido el texto aprobado por el Congreso de los Diputados al Senado, donde tuvo entrada el 15 de abril de 2025, fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, XV Legislatura, núm. 245, de la misma fecha, ordenándose su remisión a la Comisión Constitucional y abriéndose un plazo para la presentación de enmiendas y propuestas de veto hasta el día 29 de abril. La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 22 de abril de 2025, tomó conocimiento de la tramitación así iniciada, así como del informe de la Secretaría General del Senado sobre la referida proposición de ley orgánica, de fecha 21 de abril de 2025, que advierte de las dudas sobre la constitucionalidad de la misma.

Ampliado el plazo de presentación de propuestas de veto y enmiendas hasta el día 7 de mayo, se han presentado dentro del mismo una propuesta de veto (formulada por los senadores del Grupo Parlamentario Mixto, Sr. Carbonell Tatay, Sra. Gómez Enríquez y Sr. Gordillo Moreno) y diez enmiendas, a saber número 1 de la senadora Caballero Martínez (GPMx); números 2 a 4 de la senadora da Silva Méndez (GPPLU); y números 5 a 10 del Grupo Parlamentario Popular (GPP).

II. ARTICULADO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

3. La estructura de la proposición de ley es muy simple pues se compone de un artículo único, limitado a su vez a una determinada modificación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora

del Derecho de Asociación, consistente en la adición a dicha Ley de una nueva disposición adicional (disposición adicional quinta) (apartado 1 del artículo único), y en la modificación correlativa del apartado 1 de la disposición final primera de dicha Ley, para incluir la nueva disposición adicional entre los preceptos de la misma con rango de Ley Orgánica (apartado 2 del artículo único).

Completa la estructura de la Ley una disposición final, relativa a la entrada en vigor.

El objeto principal de la disposición adicional quinta que la iniciativa pretende añadir a la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación (y objeto, a la postre, de la proposición de ley como tal), es crear, en su apartado 1, una específica causa de disolución de las asociaciones en los siguientes términos:

1. Con independencia de los fines y actividades sociales recogidos en los estatutos, y de su inscripción registral, será causa de disolución de las asociaciones, mediante resolución judicial, la realización de actividades que constituyan apología del franquismo, bien ensalzando el golpe de Estado de 1936 o la dictadura posterior o bien enaltecendo a sus dirigentes, cuando concorra menosprecio y humillación de la dignidad de las víctimas del golpe de estado de 1936, de la guerra de España o del franquismo, o incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas por su condición de tales.

Los apartados 2 y 3 de la nueva disposición adicional se refieren a los aspectos procesales atinentes a la citada causa de disolución, determinando el orden jurisdiccional competente para resolver sobre la misma y la legitimación para el ejercicio de la acción, haciéndolo como sigue:

2. El orden jurisdiccional civil será competente en relación con la disolución de las asociaciones por la causa prevista en el apartado anterior, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 38.3 de la presente ley orgánica.

3. Corresponderá al Ministerio Fiscal el ejercicio de la acción en este tipo de procesos. En todo caso, el Ministerio Fiscal valorará el ejercicio de la acción penal de disolución por delitos relativos al ejercicio de derechos fundamentales, especialmente en lo relativo al delito de asociación ilícita, cuando concurren los supuestos de incitación al odio o a la violencia descritos en el primer apartado.

Asimismo se reconoce legitimación activa en esta materias a las asociaciones, entidades o personas jurídicas que tengan como fines la defensa de la memoria democrática y de las víctimas del golpe de Estado de 1936 y de la dictadura.

4. La formulación de esta causa de disolución de las asociaciones supone un régimen singular, en el sentido de estar concebida en relación con unas concretas asociaciones, aquellas cuyas actividades («con independencia de sus fines estatutarios y de su inscripción registral») constituyan «apología del franquismo (...) cuando concurra menosprecio y humillación de la dignidad de las víctimas del golpe de estado de 1936, de la guerra de España o del franquismo, o incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas por su condición de tales».

La exposición de motivos justifica este régimen en la necesidad de dar cumplimiento al mandato contenido en la disposición adicional séptima de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, que dice así:

En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente ley, se promoverá la modificación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, con el objeto de incluir como causa de disolución de las asociaciones la realización pública de apología del franquismo que ensalce el golpe de Estado y la dictadura o enaltezcan a sus dirigentes, con menosprecio y humillación de la dignidad de las víctimas del golpe de Estado, de la guerra o del franquismo, o incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas por su condición de tales.

La singularidad del régimen (que técnicamente trasluce en la opción por incorporarlo en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación a través de una disposición adicional y no en el articulado de esta que disciplina la disolución de las asociaciones –en particular, el artículo 38–) no equivale *per se* a ley singular, en el sentido jurídico-constitucional con que se utiliza este concepto. Este último, elaborado a raíz del caso RUMASA, se refiere a los preceptos con valor de ley dictados «para supuestos únicos o sujetos concretos» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10), habiendo el referido Tribunal, en su jurisprudencia posterior, identificado tres categorías

(tipología que sistematiza en la sentencia 134/2019, FJ 5): a) la ley de «caso único» o de «estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida»; b) la ley autoaplicativa, «término éste que hace alusión a las leyes que contienen una actividad típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto»; y, finalmente, c) el tipo de ley singular representado por «aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro».

En todo caso, la ley singular, cuyo uso, en cualquiera de los tipos señalados, ha de ser excepcional, está sujeta a tres límites, que integran el canon de constitucionalidad de la misma, arquetípicamente designados por el alto tribunal a través de los conceptos de «razonabilidad, proporción y adecuación», que remiten, respectivamente, al principio de igualdad, que «exige que la ley singular responda a una situación excepcionalmente singular», a la exigencia de que estas leyes se circunscriban a «casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración», y a la imposibilidad de «condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales» (SS 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11, y 129/2013, de 4 de junio, FJ 4).

A este respecto, ya por las alusiones y su eco en los medios de comunicación públicos, de algunos diputados de formaciones políticas que han apoyado la proposición de ley, durante la tramitación de la misma en el Congreso de los Diputados, en el sentido de apuntar a la ilegalización de una determinada entidad (Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, sesiones de 8 de octubre de 2024, núm. 67 –pp. 28 y 29–, de 28 de noviembre de 2024, núm. 85, p. 7 y de 10 de abril de 2025, núm. 106, p. 62), ya por anudarse la causa de disolución descrita a una categoría concreta de destinatarios (asociaciones que hagan apología del franquismo), podría llegar a cuestionarse, en sede jurisdiccional, la conformidad de la ley resultante de la aprobación de esta proposición con la Constitución, desde la óptica del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 de la Constitución) en relación

con la doctrina de la ley singular y de la necesaria superación del test de «razonabilidad, proporción y adecuación» que la misma implica.

Dicho test habría de tener en cuenta la estrecha relación, destacada por la doctrina y la jurisprudencia nacional y foránea, entre la libertad de expresión, el derecho de reunión y el derecho de asociación, como manifestación, dicho sea parafraseando a un tratadista alemán, de las diferentes fases del proceso a través del cual los individuos de una masa atomizada se integran en la sociedad democrática.

La vinculación entre las libertades de expresión y asociación, de la que el constitucionalismo de los Estados Unidos ofrece un ejemplo paradigmático, por derivar la segunda de su reconocimiento jurisprudencial como instrumento colectivo para el ejercicio de las libertades de expresión, reunión y petición tuteladas en la I enmienda, es patente también en el constitucionalismo europeo y en el sistema del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en adelante, Convenio de Roma), que ofrece un tratamiento sistemático correlativo de la libertad de expresión (artículo 10) y de las de reunión y asociación (plasmadas unitariamente en el artículo 11). Este último establece lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.
2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, 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 libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado.

Al acervo de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) pertenece la doctrina que cobija, al amparo de la libertad de expresión, «no solo la información o las opiniones que son recibidas favorablemente, consideradas inofensivas o tratadas con indiferencia, sino también aquellas que ofenden, chocan o inquietan»

(entre otras muchas, sentencias de 26 de septiembre de 1995, caso *Vogt v. Germany*, § 52; o de 24 de febrero de 1997, caso *De Haes and Gijssels v. Belgium*, § 46) o que pueden crear «desasosiego» o considerarse «irrespetuosas» en o para parte de la población, incluso víctimas (y sus familiares) de regímenes pasados totalitarios (sentencia de 8 de julio de 2008, caso *Vajnai v. Hungary* § 57). Doctrina que, en el ordenamiento jurídico español, ha enfatizado el Tribunal Constitucional en el marco conceptual de la exclusión del modelo de «democracia militante», exclusión que trae causa de la decisión política fundamental de no identificar la Constitución, a diferencia de otros ordenamientos estatales, un núcleo inaccesible a los procedimientos de revisión (cf. sentencia 235/2007, de 7 de noviembre, que resolvió una cuestión de inconstitucionalidad sobre un tipo penal relativo a la difusión de doctrinas negadoras o justificadoras del delito de genocidio y afines, FJ 4, que remite en cuanto al entendimiento del concepto de democracia militante a la STC 48/2003, de 12 de marzo).

Forma parte también de la jurisprudencia del TEDH la proyección de la mencionada doctrina sobre la libertad de expresión al derecho de asociación (entre otras, sentencia de 6 de noviembre de 2012, caso *Redfearn v. The United Kingdom*, § 56; o de 9 de julio de 2013, caso *Vona v. Hungary*, § 63), considerando que medidas radicales de restricción de derechos fundamentales como la disolución de una asociación «deben basarse en razones relevantes y suficientes», dado que tales medidas «son difíciles de reconciliar con el espíritu del Convenio, que busca garantizar la articulación de visiones políticas (incluso de aquellas difíciles de aceptar por las autoridades o un grupo mayor de ciudadanos y que cuestionan el orden establecido de la sociedad) a través de medios pacíficos y lícitos, incluidas asociaciones y reuniones» (última sentencia citada, § 58 y 63). No obstante, los contornos del límite que de la libertad de expresión se predica (fijado en el discurso del odio o la incitación a la violencia), tienden a ampliarse en el caso del derecho de asociación, al situarse el mismo en la amenaza de los valores fundamentales de una sociedad democrática (última sentencia citada, § 53 a 57; o de 10 de julio de 2018, caso *Zehra Foundation and Others v. Turkey*, § 55-56).

Aunque el canon de constitucionalidad en un ordenamiento estatal dado, como el español, que ha incorporado al mismo el sistema

de protección de los derechos fundamentales del Convenio de Roma, no es coincidente con el de enjuiciamiento del TEDH, vinculado a dicho Convenio, el patrón de análisis de dicho Tribunal en los casos a él sometidos en los que se ha alegado vulneración del artículo 11 del citado instrumento (libertad de asociación) tiene el valor interpretativo propio de la jurisprudencia de aquél, asumido por la Constitución española a través del apartado 2 del artículo 10 («Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.»).

De dicho patrón forman parte tres parámetros: que las medidas restrictivas de la libertad de asociación estén «previstas por la ley»; que persigan un objetivo legítimo entre los establecidos en el apartado 2 del artículo 11 del Convenio de Roma («la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos o libertades ajenos»); y que constituyan «medidas necesarias en una sociedad democrática». Dado que el primer parámetro remite al sistema de fuentes del Derecho propio del Estado afectado y que el segundo integra un elenco de conceptos jurídicos generales en el que no es difícil enmarcar una medida de restricción, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha centrado su atención en el tercer parámetro. Y la clave interpretativa del mismo («medidas necesarias») remite no a cualquier tipo de necesidad (de la medida restrictiva) sino a una «necesidad social imperiosa» («pressing social need»), identificada en la sentencia de 9 de julio de 2013, caso *Vona v. Hungary*, con la idea, tomada del Tribunal Supremo de Estados Unidos, de «amenaza real» («true threat»), y a la existencia de proporcionalidad entre la medida restrictiva y el objetivo legítimo perseguido.

Desde el prisma de estos criterios, la casuística en que el TEDH ha considerado justificada la disolución de un partido político o de una asociación de otra naturaleza remite siempre a circunstancias de gravedad notoria y daño o amenaza inminente para la paz civil o los valores fundamentales de una sociedad democrática: sentencias de 31 de julio de 2001, caso *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, o sentencia de 10 de julio de 2018, caso *Zehra*

Foundation and Others v. Turkey, relativas, respectivamente, a un partido político y una fundación, comprometidos una y otra con el establecimiento de la Sharia; sentencias de 30 de junio de 2009, caso Herri Batasuna and Batasuna v. Spain, y de 10 de octubre de 2023, caso Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e. V.v. Germany, relativas, respectivamente, a los vínculos de un partido político con el terrorismo y a la financiación por una asociación de asociaciones vinculadas a la organización terrorista Hamas; sentencias de 9 de julio de 2013, caso Vona v. Hungary, o de 8 de octubre de 2020, caso Ayoub and Others v. France, relativas, respectivamente, a una asociación de carácter paramilitar protagonista de marchas racistas contra la población gitana y a asociaciones también de carácter paramilitar envueltas en actividades violentas; o sentencia de 27 de octubre de 2016, asunto Les Authentiks and Supras Auteil 91 v. France, relativa a una asociación deportiva envuelta en repetidos actos de violencia relacionados con partidos de fútbol.

La vinculación entre las libertades de expresión, reunión y manifestación forma parte también del sistema de derechos fundamentales consagrado en la Constitución española, visible en el reconocimiento sistemático correlativo que de las mismas hace (artículos 20, 21 y 22, respectivamente), por lo que una disciplina legal singular que no cumpliera la triple exigencia de «razonabilidad, proporción y adecuación» que integra el canon de constitucionalidad desde la perspectiva de la doctrina de la ley singular, a la luz de la jurisprudencia del TEDH acerca de la «necesidad social imperiosa» y la proporcionalidad para la adopción de medidas severas de restricción del derecho de asociación, quebraría el principio de igualdad –artículo 14 CE– no solo en relación con el ejercicio de dicho derecho (artículo 22 CE) sino también en relación con la libertad de expresión (artículo 20 CE), que tiene en el fenómeno asociativo un cualificado cauce, así como con el cimiento de la misma, la libertad ideológica (artículo 16 CE), vulnerando a la postre la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

5. La economía del artículo 11 del Convenio de Roma y la jurisprudencia del TEDH relativa al mismo conforman un mínimo común europeo en el reconocimiento del derecho de asociación (como sucede con todos los derechos fundamentales), de inesquivable obser-

vancia en el ordenamiento jurídico español, pero tal reconocimiento puede ser ampliado por los ordenamientos nacionales, como hace en concreto la Constitución española en el artículo 22 con el referido derecho, que delimita su ejercicio en términos de mayor amplitud que los consagrados en el Convenio de Roma. Así se puede deducir con facilidad de la lectura de dicho precepto:

Artículo 22

1. Se reconoce el derecho de asociación.
2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delitos son ilegales.
3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.
4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.
5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

Cualquier análisis de la delimitación constitucional del derecho de asociación, para valorar el alcance de la actuación del legislador en relación con el mismo, ha de partir del marco conceptual integrado, de un lado, por la reserva de ley ordinaria y ley orgánica establecidas por los artículos 53.1 y 81.1 de la Constitución, y de otro, por el límite infranqueable que a toda regulación sobre el ejercicio de los derechos fundamentales marca el primero de los artículos citados, integrado por «el contenido esencial» de tales derechos.

Si la reserva de ley ordinaria del artículo 53.1 de la Constitución se proyecta sobre los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título I de aquella, la de ley orgánica del artículo 81.1 se circunscribe, en esta materia, al «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas», siendo bien conocido el sentido atribuible a esta expresión, según jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional, que la identifica con los derechos consagrados en la Sección 1ª del Capítulo segundo del Título I de la Constitución (entre ellos, el derecho de asociación) y que la acota a aquellas regulaciones que bien entrañen un «desarrollo directo» o incidan sobre «aspectos consustanciales» del derecho (entre otras, STC 101/1991, FJ 2).

Es evidente que una medida de restricción del derecho de asociación como la pretendida por la proposición de ley examinada tiene carácter orgánico, y a tal naturaleza se atiene la iniciativa.

No basta, sin embargo, con el respeto de esta garantía formal, sino que es preciso preguntarse si la medida legislativa perseguida respeta el «contenido esencial» del derecho, concepto cuyo significado, según la clásica exposición de una temprana sentencia del Tribunal Constitucional (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8) es posible obtener, en cada caso, bien de la naturaleza jurídica del derecho [«constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito («lo que generalmente se entiende por un derecho de tal tipo») y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose por decirlo así], bien de la idea de los intereses jurídicamente protegidos (conforme a la cual la esencialidad del contenido del derecho remite «a aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos», desconociéndose «el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección»).

El momento fundacional representado por la Constitución de 1978, en radical oposición al régimen autocrático que arrumbó, erigió un régimen de libertades públicas en línea con la concepción más amplia y ortodoxa de las mismas, que, idealmente, sitúa su límite externo, como parte del contenido esencial, en las conductas tipificadas como delito. Tal sucede con el derecho de asociación, como la doctrina constitucionalista y penalista destacó de modo generalizado, por más que, con el decurso del tiempo, y por cierta equivocidad de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, surgiera alguna opinión que, más por problemas de orden práctico, matizara la pureza de líneas constitucional. Ciertamente, en el significado arquetípico del derecho de asociación confluyen, sin contradicción, los cánones objetivos propios de la exégesis jurídica, como se razona en los párrafos subsiguientes.

6. En primer lugar, la sola expresión lingüística del artículo 22 de la Constitución muestra la rotundidad del reconocimiento del derecho de asociación, tanto en la delimitación positiva de su ámbito material, como en su delimitación negativa.

Positivamente, el aserto recogido en el apartado 1 del precitado artículo se hace sin remisión genérica de ningún tipo a lo que las leyes prevean, lo que, sin que ello descarte la posibilidad de una ley de desarrollo del derecho (posible pero no obligada), remite a un ejercicio del mismo por esencia libre. No deja de ser significativo que transcurrieran más de dos décadas desde la aprobación de la Constitución para que viera la luz la ordenación legislativa de esta libertad (Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo), lo que no impidió el desenvolvimiento del fenómeno asociativo a la luz de los nuevos valores constitucionales, que dejaron sin vigencia la médula de la Ley preconstitucional de Asociaciones (Ley de 24 de diciembre de 1964) y alumbraron una jurisprudencia que orgánicamente fue dibujando los trazos básicos de este derecho.

De esta jurisprudencia baste destacar en este momento la afirmación de que el apartado 1 del artículo 22 de la Constitución Española reconoce el mismo «sin referencia material alguna, de modo que este derecho se proyecta sobre la totalidad del fenómeno asociativo en sus muchas manifestaciones y modalidades (SSTC 67/1985, 23/1987 y 56/1995)» (STC 5/1996, de 16 de enero, FJ 6). Declaración que entraña, por un lado, el poder de los individuos de unirse (organizadamente y con vocación de permanencia) en el ámbito de la autonomía privada (con exclusión, por tanto, del ámbito de «funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social»), para «todos los fines de la vida humana» (SSTC 67/1985, de 24 de mayo, FJ 3 y 115/1987, de 7 de julio, FJ 3), y, por otro, que el artículo 22 de la Constitución Española constituye el régimen común de las asociaciones (así, ya, la temprana STC de 2 de febrero de 1981, FJ 1, afirmó la proyección del artículo 22 sobre los partidos políticos, compatible con el reconocimiento particular de los mismos en el artículo 6 de la Constitución, «como dedica otros artículos a distintas normas particulares de asociación, que adquieren así relevancia constitucional»). Existen así diferentes modalidades de asociación reconocidas por la Constitución, que admiten «normas

específicas» (según señala la misma sentencia), sin resultar ajenas al sustrato común del artículo 22 de aquella (partidos políticos –artículo 6–, sindicatos –artículos 7 y 28–, comunidades religiosas –artículo 16–, organizaciones de consumidores y usuarios –artículo 51.2–, organizaciones profesionales –artículo 52–, sociedades cooperativas –artículo 129.2–).

Ciertamente la libertad de asociación no es ilimitada. Pero sus límites (delimitación negativa) están trazados en la Constitución en los términos estrictos de sus apartados 2 («Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales») y 5 («Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar»). Tales límites se han reputado generalmente como absolutos, es decir, que fuera de la garantía constitucional de esta libertad quedan solo el supuesto de la ilicitud penal de los fines perseguidos o medios utilizados por una asociación y el de las asociaciones secretas y paramilitares.

Tal conclusión se extrae sin dificultad de la formulación literal del artículo 22 de la Constitución. Pero se ve avalada por el resto de criterios que guían la interpretación de la norma fundamental.

7. Es bien conocida la tardía incorporación de la libertad de asociación a las tablas constitucionales de derechos, debido a la concepción individualista de la sociedad del primer liberalismo. Aunque el proceso democrático que se desarrolla a lo largo del siglo XIX va abriendo paso a su refrendo constitucional (en España, la consagra la Constitución de 1869, con una fórmula repetida luego por la Constitución de 1876, como derecho de los españoles a asociarse «para los fines de la vida humana»), y dando cauce legal al fenómeno asociativo (ley española de 30 de junio de 1987 o ley francesa de 1901), su pleno reconocimiento no se producirá hasta el constitucionalismo de la segunda postguerra y el aval de los textos internacionales sobre derechos humanos. Este resultado es inescindible de una nueva concepción de la sociedad, en la que la autonomía individual se complementa con la acción concertada de los individuos a través de grupos sociales, notoria en los textos constitucionales («La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, ya sea como individuo ya sea en las formaciones sociales donde desenvuelve su personalidad (...)» –artículo 2 de la Constitución italiana de 1947–)

y en una nueva noción de la libertad de asociación no limitada a su vertiente de derecho subjetivo sino integrada también por su vertiente estructuradora de la democracia.

Este contexto del constitucionalismo europeo, unido a la reacción frente al control ideológico que imperaba en el régimen autocrático franquista, control del que en materia de asociacionismo era mero trasunto la Ley de Asociaciones de 1967, explican que la garantía del derecho de asociación no fuera objeto de controversia en el proceso de elaboración de la Constitución de 1978.

Desde sus primeros compases este derecho es objeto de afirmación tajante. Solo hay dos cambios significativos en el paso de la redacción del Anteproyecto de Constitución a la del Informe de la Ponencia en el Congreso de los Diputados, como puede verse en rápida comparación de ambas:

- Anteproyecto de Constitución (artículo 22):
 1. Se reconoce el derecho de asociación.
 2. Se reconoce el derecho de fundación con arreglo a la ley.
 3. Las asociaciones y fundaciones que atenten al ordenamiento constitucional o intenten fines tipificados como delito son ilegales.
 4. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.
 5. Las asociaciones y fundaciones no podrán ser disueltas ni suspendidas en sus actividades si no es en virtud de resolución judicial motivada.
 6. Se prohíben en todo caso las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.
- Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados (artículo 21):
 1. Se reconoce el derecho de asociación.
 2. Las asociaciones que intenten fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.
 3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.

4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.
5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

La segunda redacción desgajó las referencias a las fundaciones, con las que articuló un precepto nuevo (artículo 22 –futuro artículo 34–, que declarará aplicable a estas entidades lo dispuesto para las asociaciones en los apartados 2 y 4 del artículo 21 –definitivo artículo 22–), y acotó las asociaciones ilegales del apartado 3 de la redacción original (que se convertiría en el apartado 2) al supuesto de las «que intenten fines o utilicen medios tipificados como delitos», eliminando de la órbita de la ilicitud las asociaciones «que atenten al ordenamiento constitucional». Por lo demás el Informe de la Ponencia dio a los apartados 5 y 6 de la redacción del Anteproyecto (nuevos apartados 4 y 5) su versión definitiva. El texto del Informe se mantendría inalterado en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, que se limitó a cambiar el verbo «intenten» por «persigan» en el apartado 2, sin experimentar desde entonces ningún cambio la redacción del precepto (salvo el de la numeración del artículo, que pasó del 21 al 22).

Bien puede decirse desde una perspectiva comparada, que el influjo de la Ley Fundamental de Bonn (que prohíbe «las asociaciones cuyos fines o cuya actividad sean contrarios a las leyes penales o que vayan dirigidas contra el orden constitucional o contra los ideales de entendimiento entre los pueblos» –artículo 9.2-) cedió a la impronta de mayor amplitud en la garantía de esta libertad procedente de la Constitución de Italia (que consagra el derecho de los ciudadanos a «asociarse libremente, sin necesidad de autorización, para aquellos fines que no estén prohibidos por las leyes penales» y que prohíbe «las asociaciones secretas y aquellas que persigan, aunque sea indirectamente, finalidades políticas mediante organizaciones de carácter paramilitar» –artículo 18–). Es opinión común en la doctrina de este último país, en concordancia con la posición favorable a las «formaciones sociales» plasmada en el frontispicio de su Constitución (artículo 2), que el derecho de asociación se reconoce sin más límite

que el derivado de aquellos fines prohibidos para los individuos por las leyes penales, quedando vedado al legislador la adición de límites autónomos a dicho derecho.

La investigación histórica y comparada corrobora pues la comprensión de la expresión objetivada en el texto constitucional de la garantía de la libertad de asociación, en el sentido de haber acotado los límites de tal garantía a la estricta ilicitud penal de las asociaciones, por los fines perseguidos o los medios utilizados, así como a la prohibición de las asociaciones secretas y de las de carácter paramilitar. Tesis, por cierto, presente en la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) (núm. 7), durante la tramitación de la proposición de ley en cuestión en el Congreso de los Diputados, cuya justificación («el derecho fundamental de asociación (...) no tiene otro límite que la Ley penal o las directamente prohibidas por la CE por ser secretas o paramilitares») no dejaba lugar a dudas, si bien fue retirada en el trámite de Ponencia, al proponer ésta una enmienda transaccional. Podría pensarse, ya en la actual fase de tramitación en el Senado, que la misma tesis es asumida, dado su contenido, por las enmiendas números 5 a 10 (del Grupo Parlamentario Popular), aunque insertada en una justificación más amplia.

8. No hay contradicción, además, de este entendimiento con la interpretación sistemática del artículo 22 de la Constitución, ya se considere éste en su relación con los demás artículos y principios de la norma fundamental, ya se haga en relación con la estructura interna del precepto.

La necesidad de la interpretación sistemática deriva de la «unidad» de la propia Constitución, reiteradamente destacada por el Tribunal Constitucional desde el temprano Auto 60/1981 (CF su FJ 2), y que supone que la Constitución «no es la suma y el agregado de una multiplicidad de mandatos inconexos, sino precisamente el orden jurídico fundamental de la comunidad política, regido y orientado a su vez por la proclamación de su artículo 1, en su apartado 1, a partir del cual debe resultar un sistema coherente en el que todos sus contenidos encuentren el espacio y la eficacia que el constituyente quiso otorgarles» (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3).

Desde esta perspectiva hermenéutica, se ha destacado ya que la Constitución, entre los derechos fundamentales reconocidos en la

sección primera del capítulo segundo del Título I dedica correlativamente los artículos 20, 21 y 22 a la libertad de expresión, al derecho de reunión y al derecho de asociación, respectivamente, por la relación que estos derechos guardan entre sí.

Por otro lado, tal vinculación engarza con la superación del concepto clásico de la libertad de asociación, a través de su dimensión estructuradora del Estado social y democrático de Derecho (artículos 1.1, 9.2 y 10.1 de la Constitución). Así, para el Tribunal Constitucional, «el derecho de asociación se encuentra vinculado a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad por cuanto protege el valor de la sociabilidad como dimensión esencial de la persona», y, al tiempo, es «elemento necesario para la comunicación pública en una sociedad democrática» (STC 236/2007, FJ 7), deviniendo así el artículo 22 de la Constitución en «uno de los elementos estructurales básicos del Estado social y democrático de Derecho» (STC 173/1998, FJ 8), o, por decirlo en otras palabras, en cauce de lo que un publicista español ha denominado «autoorganización libre de la sociedad».

Esta vinculación de la libertad de asociación con la libertad de expresión (a la que precedería como un *prius* la libertad ideológica –artículo 16 de la Constitución–) y su valor estructural refrendan incontestablemente la exclusión de la existencia de causas de ilicitud de fundamento autónomo, creadas por la Ley, diferentes de las establecidas, en términos literales estrictos, en los apartados 2 y 5 del artículo 22 de la norma fundamental.

Debe añadirse aún que la identificación constitucional de los límites de la libertad de asociación con los marcados por la ley penal (a los que se une la prohibición de las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar) representa una opción del constituyente español plenamente coherente con las exigencias de tipicidad y taxatividad propias del principio de legalidad penal (artículo 25.1 CE), definida la primera como «descripción estereotipada de las acciones o de las omisiones incriminadas, con indicación de las simétricas penas o sanciones (...)», e identificada la segunda con la prescripción de que las normas penales «deben ser concretas y precisas, claras e inteligibles sin proclividad alguna a la incertidumbre, (...), sin que sean admisibles formulaciones tan abiertas, por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión práctica-

mente libre y arbitraria del intérprete y juzgador (STC 105/1988)» (STC 34/1996, de 11 de marzo FJ 5). En el bien entendido de que estas exigencias, ínsitas al principio constitucional de legalidad en materia penal, no agotan los límites del legislador en la misma, pues no es ajeno a su libertad de configuración el principio de proporcionalidad (cf., entre otras, STC 136/1999, de 20 de julio, FJ 23 y ss.), cuyo análisis excede empero del objeto de este informe.

9. No se ve desmentida esta interpretación por el importante cuerpo de doctrina que el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de desarrollar sobre distintos aspectos del derecho de asociación. Entre ellos no se ha ocupado de la ilicitud constitucional de las asociaciones con carácter general, pero sí lo ha hecho de la que puede afectar de modo concreto a los partidos políticos. Así lo hizo en la importante sentencia 48/2003, de 12 de marzo, recaída en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco contra la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, que, entre otras disposiciones, estableció un régimen especial de ilegalización y disolución de los partidos políticos (artículos 9 y 10). El Alto Tribunal desarrolló la doctrina que ya estableciera en su temprana sentencia 3/1981, de 2 de febrero, para afirmar que, no obstante su naturaleza asociativa, que remite al ámbito material protegido por el artículo 22 de la Constitución, los partidos políticos son al propio tiempo agrupaciones cualificadas por la relevancia constitucional de los cometidos que les encomienda el artículo 6 de la Constitución. De esta circunstancia deriva la legitimidad constitucional de un régimen normativo específico de los partidos, incluida la previsión de una disciplina propia de ilegalización y disolución, legitimidad que no desvirtúa la exclusión, asumida por nuestra norma fundamental, del modelo de democracia militante, en la medida que las causas de ilegalización contempladas por la Ley son «precisamente “conductas”, es decir, supuestos de actuación de partidos políticos que vulneran con su actividad, y no con los fines últimos recogidos en sus programas, las exigencias del artículo 6 CE, que la Ley viene a concretar» (FJ 7).

10. Analizado en su estructura interna, el artículo 22 de la Constitución suscita algunas dudas que pueden despejarse convincentemente.

Se refieren las mismas al alcance del límite de la ilicitud penal delineado por el apartado 2 del artículo 22 y a la relación con tal apartado de la prohibición de las sociedades secretas y las de carácter paramilitar contenida en el apartado 5.

La interpretación más favorable al ejercicio del derecho de asociación es la que remite los «fines» y los «medios» delictivos de las asociaciones a los tipos penales generales. Una interpretación que se asienta en el principio, comúnmente aceptado en la doctrina italiana, de que aquello que un individuo puede hacer por sí mismo, sin contravenir la norma penal, puede constituir el fin de una asociación. Según otra interpretación, sería admisible una tipificación delictiva para las asociaciones basada en conductas inseparables del hecho asociativo como tal. Parece que esta segunda opción es la acogida por el Código Penal, pues el mismo considera asociaciones ilícitas punibles, además de «las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión» (núm. 1º del artículo 515), otros supuestos (números 2º, 3º y 4º del precitado artículo) que apuntan al carácter determinante de la entidad asociativa en relación con el supuesto tipificado: «Las que, aun teniendo por objeto un fin lícito, empleen medios violentos o de alteración o control de la personalidad para su consecución» (número 2º); «Las organizaciones de carácter paramilitar» (número 3º); y «Las que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, situación familiar, enfermedad o discapacidad».

Entre estos últimos figuran las «organizaciones de carácter paramilitar», con lo que el legislador ha reconducido al ámbito penal este caso de asociación prohibida por la Constitución (no, en cambio, el de las sociedades secretas).

Cabe sostener, no obstante, razonablemente, como hace la doctrina italiana en relación con análoga prohibición de la Constitución de este país, el carácter autónomo de los dos supuestos de prohibición incluidos en el apartado 5 del artículo 22 de la Constitución. Según

aquella doctrina el fundamento de la prohibición de las sociedades secretas o de carácter paramilitar residiría, por más que fueran lícitos sus fines, en la inseguridad que suscita la posibilidad de que se creen centros de poder oculto (en el caso de las sociedades secretas) o agrupaciones sociales de formas intimidatorias (en el caso de las de carácter paramilitar) que puedan comprometer la unidad del Estado o la confianza puesta en el monopolio del uso de la fuerza por el mismo.

La consecuencia de este fundamento autónomo (que la misma estructura del artículo 22 avala, al separar en dos apartados distintos, los supuestos de ilicitud penal de los de prohibición de las asociaciones secretas o paramilitares) es que la prevención frente a estos dos últimos tipos no tiene por qué ser penal, quedando deferida a la libertad del legislador la respuesta más oportuna.

11. Así trazados los límites del derecho de asociación, puede también interpretarse cabalmente la garantía judicial contenida en el apartado 4 del artículo 22 de la Constitución: «Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada».

Esta garantía proscribire de modo absoluto que pueda atribuirse a la Administración potestades de tal naturaleza, ni siquiera de orden cautelar. No se trata, sin embargo, de una garantía autónoma cuyo solo cumplimiento ofreciese cobertura al legislador para crear nuevos supuestos de ilicitud o prohibición de las asociaciones, diferentes de los determinados en los apartados 2 y 5 del artículo 55.

A este respecto, no puede interpretarse de forma disonante con la Constitución la previsión general que sobre «suspensión y disolución judicial» contiene el artículo 38 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación, que, después de reiterar la exigencia constitucional de «resolución motivada de la autoridad judicial competente» para la suspensión o disolución de las asociaciones, «salvo los supuestos de disolución por voluntad de los asociados» (apartado 1), acota la declaración judicial de disolución («sólo podrá declararse») a los siguientes casos: «a) Cuando tenga la condición de asociación ilícita, de acuerdo con las leyes penales. b) Por las causas previstas en leyes especiales o en esta ley, o cuando se declare nula o disuelta por aplicación de la legislación civil» (apartado 2).

La remisión a «las causas previstas en leyes especiales o en esta ley» no puede entenderse de forma autónoma respecto al contenido vinculante del artículo 22 de la Constitución. Una interpretación conforme con el mismo conduce a considerar que los procesos en los que se ventile la disolución de una asociación (o su suspensión) no sólo han de ser judiciales, sino que además han de fundarse en una causa constitucional o legalmente prevista, dentro de un elenco tasado en su tipología, a saber:

a) Causas de orden civil, derivadas fundamentalmente de la propia autonomía de la voluntad de los asociados, plasmada en sus estatutos sociales. Serían, por ejemplo, las específicamente referidas en el artículo 39 del Código Civil (expiración del plazo establecido para su funcionamiento, haber realizado el fin para el que se constituyó la asociación o la imposibilidad de aplicar a dicho fin la actividad y medios disponibles). Dada su naturaleza, se trata de causas que, en caso de conflicto, habrán de incoarse en el proceso correspondiente, dentro de la jurisdicción civil.

b) Causas de orden penal (apartado 2 de la Constitución). Además de las penas específicamente previstas para las distintas modalidades delictivas de asociaciones ilícitas tipificadas en el artículo 515 del Código Penal, este prevé la disolución de la asociación ilícita (artículo 520), que, por tanto, solo podrá imponerse como consecuencia del correspondiente juicio penal.

c) Causas de disolución que, autónomamente, pueda configurar el legislador en relación con la prohibición constitucional de las sociedades secretas o las de carácter paramilitar. Ya se ha visto que solo estas últimas han sido objeto de consideración legal, por la vía de la tipificación penal.

d) Causas de disolución previstas por una ley especial, en virtud de un título constitucional específico, como sucede, según se ha visto, con los partidos políticos (Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos).

Fuera de las causas de orden civil, vinculadas a la autonomía de la voluntad, o de las motivadas en la ilicitud penal o en la prohibición constitucional autónoma de las sociedades secretas o de carácter

paramilitar (que podría tener su cauce procesal en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación), la legitimidad de cualquier otra causa de disolución, tratándose de un derecho fundamental, amparado en la firme garantía establecida en el artículo 22 de la Constitución (del que, recuérdese, se eliminó, en los primeros pasos del debate constituyente, de la categorización de las asociaciones ilegales, las que atentasen contra el ordenamiento constitucional), requeriría de un título constitucional específico, como sucede con los partidos políticos, como consecuencia de los fines que les encomienda el artículo 6 de la norma fundamental (STC 48/2003, de 12 de marzo).

12. La delimitación del derecho de asociación en los términos razonados precedentemente formaría parte del contenido esencial del derecho y, como tal, vinculante para el legislador. En consecuencia, una modificación de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación como la que es objeto de esta proposición de ley, que introduce una nueva causa de disolución de las asociaciones, basada en «la realización de actividades que constituyan apología del franquismo», por plausible que pueda considerarse, contravendría, en puro análisis jurídico-constitucional, la inequívoca garantía del derecho de asociación establecida por el artículo 22 de la Constitución, en su contenido esencial, arrastrando en lógica consecuencia la lesión de otros bienes constitucionales, señaladamente la libertad de expresión (artículo 20 CE) y de su *prius* conceptual (la libertad ideológica –artículo 16 CE–), además de comprometer el principio de legalidad penal (artículo 25 CE), al que ha quedado vinculada la ilicitud constitucional de las asociaciones.

Las dos circunstancias cuya concurrencia requiere de forma alternativa la proposición de ley para que pueda darse el supuesto de disolución contemplado (existencia, en la apología del franquismo, de «menosprecio y humillación de la dignidad de las víctimas del golpe de Estado de 1936, de la guerra de España o del franquismo», o de «incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas por su condición de tales») no permiten eludir la cuestión previa de la ausencia de un título constitucional específico legitimador del referido supuesto. Tal título existe, como se ha visto, para los partidos políticos (artículo 6 CE). Para el supuesto previsto en la proposición de ley se invoca en el preámbulo el mandato contenido en la disposición

adicional séptima de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, pero el título que tal mandato reclama (la memoria democrática) carecería de sustento constitucional específico, lo que tiene que ver con la propia naturaleza de las asociaciones en cuyo tipo (asociaciones comunes) se sitúan las destinatarias de la disposición objeto de la proposición de ley, encuadradas en el régimen común del artículo 22 de la Constitución.

A este respecto, no debe olvidarse que las referidas asociaciones (las asociaciones comunes) serán merecedoras de la respuesta penal del Estado si su actividad incurre en alguno de los tipos del delito de asociación ilícita contemplados en el artículo 515 del Código Penal. Entre ellos se encuentra las asociaciones «que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias (...)» (número 4º del precitado artículo), entre otras circunstancias, modalidad delictiva que deja sin sentido jurídico el supuesto de disolución de apología del franquismo que la proposición de ley vincula a la «incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas (las víctimas del golpe de Estado de 1936) por su condición de tales». Quizás por ello, se aprobó durante la tramitación en el Congreso de los Diputados, una enmienda en virtud de la cual se encomienda al Ministerio Fiscal «valorar el ejercicio de la acción penal de disolución por delitos relativos al ejercicio de derechos fundamentales, especialmente en lo relativo al delito de asociación ilícita, cuando concurren los supuestos de incitación al odio o a la violencia descritos en el primer apartado». Esta previsión, sin embargo, es técnicamente defectuosa e innecesaria, pues ni «la acción penal de disolución» existe (la disolución es solo una consecuencia que habrá de imponerse previo el correspondiente juicio del orden penal en que se establezca la responsabilidad por la comisión de alguno de los delitos integrantes del tipo de asociaciones ilícitas) ni la acción penal por la comisión de tales delitos es discrecional.

Cuestión de menor rango que la expuesta es, en fin, encomendar el supuesto de disolución contemplado en la proposición de ley (supuesto, ha de insistirse, autónomo, que no sería conforme con la Constitución) al orden jurisdiccional civil, el cual tiene encomendado pretensiones de naturaleza jurídico-privada, como serían para las

asociaciones las causas de disolución basadas en la autonomía de la voluntad, siendo extraños a su naturaleza otros supuestos diferentes.

III. RECAPITULACIÓN

13. Considerando el contexto del debate habido durante la tramitación de la proposición de ley orgánica examinada en el Congreso de los Diputados, y el objeto de esta iniciativa, podría llegar a cuestionarse, en sede jurisdiccional, la conformidad de la ley resultante de la aprobación de aquella con la Constitución, por vulneración del principio de igualdad (artículo 14 CE) no solo en relación con el ejercicio del derecho de asociación (artículo 22 CE), sino también, por el estrecho vínculo con ellas, en relación con la libertad de expresión (artículo 20 CE) y con el cimiento de la misma, la libertad ideológica (artículo 16 CE), contraviniendo a la postre la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE). Todo ello, tal y como se desarrolla en el parágrafo 4 de este informe, desde la óptica de la triple exigencia de «razonabilidad, proporción y adecuación» que integra el canon de constitucionalidad en la perspectiva de la doctrina de la ley singular, y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos acerca de la «necesidad social imperiosa» y la proporcionalidad para la adopción de medidas severas de restricción del derecho de asociación.

Ahora bien, como se expone en el parágrafo 5 de este informe, siendo la garantía del derecho de asociación plasmada en el artículo 11 del Convenio de Roma y la jurisprudencia relativa al mismo un mínimo común europeo, de obligada observancia en el ordenamiento jurídico español, la Constitución española delimita con mayor amplitud, en el artículo 22, el ejercicio del referido derecho. Toda regulación del mismo, además de observar la garantía formal constituida por la reserva de ley, necesariamente orgánica (artículo 81.1 de la Constitución) para el desarrollo del derecho o para sus aspectos consustanciales, y a tal garantía se atiene la proposición de ley, deberá respetar su contenido esencial, del que forma parte el trazo de los límites del derecho en los términos estrictos de los apartados 2 («Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delitos son ilegales») y 5 («Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar») del artículo 22, reputándose

generalmente tales límites como absolutos. Todo ello como se razona en los párrafos 6 a 8 de este informe.

Como se señala en el párrafo 9 del informe, tampoco se ve desmentida la comprensión de los límites del derecho de asociación por la existencia de un régimen legal especial de los partidos políticos, que incluye una disciplina propia de ilegalización y disolución (artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio), dada la existencia de un título constitucional específico, representado por los cometidos que les encomienda a los partidos políticos el artículo 6 de la norma fundamental (STC 48/2003, de 12 de marzo). Cabe sostener, no obstante, como se argumenta en el párrafo 10 de este informe, el fundamento propio de la prohibición referida a las sociedades secretas y las de carácter paramilitar (apartado 5 del artículo 22 CE), con la consecuencia de que la prevención frente a tales tipos de asociaciones no tiene por qué ser penal, quedando deferida al legislador la respuesta más oportuna.

En este sentido, la remisión, contenida en el artículo 38 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación, a «las causas (de disolución) previstas en leyes especiales o en esta ley» no puede entenderse de forma autónoma respecto al contenido vinculante del artículo 22 de la Constitución. Antes bien, una interpretación conforme con el mismo conduce a considerar que los procesos en los que se ventile la disolución de una asociación (necesariamente judiciales, en virtud de la garantía consagrada en el apartado 4 del mismo precepto constitucional –«las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada»–) han de fundarse, como se expone en el párrafo 11 de este informe, bien en causas de orden civil, vinculadas a la autonomía de la voluntad, bien en las motivadas en la ilicitud penal o en la prohibición constitucional de las sociedades secretas o de carácter paramilitar (que podría tener su cauce procesal independiente del orden penal en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación), bien, por último, en un título constitucional específico, como sucede con los partidos políticos, como consecuencia de los fines que les encomienda el artículo 6 de la norma fundamental.

Como se señala en el párrafo 12 del informe, para la nueva causa de disolución de las asociaciones que es objeto de esta proposición de ley se invoca en el preámbulo el mandato contenido en la

disposición adicional séptima de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, pero el título que tal mandato reclama (la memoria democrática) carecería de sustento constitucional específico.

En consecuencia, una modificación de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación como la pretendida, por plausible que pueda considerarse, contravendría, en puro análisis jurídico-constitucional, la inequívoca garantía del derecho de asociación establecida por el artículo 22 de la Constitución, en su contenido esencial, arras-trando en lógica consecuencia la lesión de otros bienes constitucionales, señaladamente la libertad de expresión (artículo 20 CE) y de su *prius* conceptual (la libertad ideológica –artículo 16 CE–), además de comprometer el principio de legalidad penal (artículo 25.1 CE), al que ha quedado vinculada la ilicitud constitucional de las asociaciones.

Por lo demás, en un orden menor de consideraciones, ha de tenerse presente que el supuesto de disolución, de «apología de franquismo», que la proposición de ley hace depender de la «incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas (las víctimas del golpe de estado de 1936) por su condición de tales» se ve privado de sentido jurídico por el hecho de que entre las modalidades del delito de asociación ilícita tipificadas en el artículo 515 del Código Penal se encuentra la de las asociaciones «que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias (...)» (número 4º del referido artículo). En todo caso, la previsión que encomienda al Ministerio Fiscal «valorar el ejercicio de la acción penal de disolución» en el referido caso es técnicamente defectuosa e innecesaria, como se apunta en el parágrafo 12 de este informe. Del mismo modo, atribuir el supuesto de disolución contemplado en la proposición de ley (supuesto, ha de insistirse, autónomo, no fundamentado en un título constitucional específico y que, por tanto, no sería conforme con la Constitución) al orden jurisdiccional civil es extraño a la naturaleza de dicho orden, el cual tiene atribuido pretensiones de naturaleza jurídico-privada, como serían, para las asociaciones, las causas de disolución basadas en la autonomía de la voluntad.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES

V

Jurisprudencia parlamentaria
española comentada
Spanish parliamentary case
law with commentaries

UNA ROSA ES UNA ROSA. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 63/2025, DE 12 DE MARZO, QUE ACUERDA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 133 DEL REGLAMENTO DEL SENADO. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 7998-2023. (BOE NÚM. 88, DE 11 DE ABRIL DE 2025)

A ROSE IS A ROSE. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT NUM. 63/2025, OF MARCH 12, DECLARING THE UNCONSTITUTIONALITY OF THE REFORM OF ARTICLE 133 OF THE STANDING ORDERS OF THE SENATE. CONCERNING THE ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY NUM. 7998-2023. (BOE NUM. 88, OF APRIL 11, 2025)

Manuel ALBA NAVARRO
Letrado de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0002-8178-0226>

RESUMEN

En la sentencia que se comenta, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional y nula la reforma del artículo 133 del Reglamento del Senado aprobada ad hoc para ralentizar la tramitación de la proposición de ley de amnistía referida a los hechos acaecidos en Cataluña en 2017. Lo hace por entender que contraviene lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución.

Se trata de la primera ocasión en que el Alto Tribunal determina la nulidad directa de un precepto reglamentario del Reglamento del Congreso de los Diputados o del Senado.

El fallo señala que el régimen de tramitación de proyectos y proposiciones de ley, en lo que se refiere al carácter urgente de su tramitación, es constitucionalmente idéntico, sin que se puedan establecer diferencias basadas en su distinta naturaleza. Asimismo, recuerda una vez más la posición subordinada del Senado en el procedimiento legislativo tal y

como lo diseñó el constituyente. Por último, reitera que la capacidad para conformar un reglamento parlamentario está condicionada a que en su ejercicio se respete la Constitución, norma a la que indefectiblemente está subordinado el ejercicio de la autonomía normativa por parte de las Cámaras.

Al fallo se presentó un voto particular. Este reconoce la corrección de la doctrina mayoritaria, si bien incluye otra interpretación favorable a la norma impugnada, que considera también posible.

Palabras clave: proyecto de ley, proposición de ley, procedimiento de urgencia, bicameralismo, autonomía parlamentaria.

Artículos clave: art. 66.2 CE; art. 72.1 CE; art. 87 CE; art. 89 CE; art. 90 CE; art. 133 Reglamento del Senado.

Resoluciones relacionadas: STC 97/2002; STC 234/2000; STC 139/2017; STC 134/2001; STC 155/2005; STC 119/2011; STC 136/2001; ATC 177/2022; STC 74/1991.

ABSTRACT

In the decision in question, the Constitutional Court declares the reform of Article 133 of the Standing Orders of the Senate, adopted ad hoc to slow down the consideration of the amnesty bill regarding the events occurred in Catalonia in 2017, unconstitutional and void. It does so on the understanding that it is contrary to the provisions of Article 90 of the Constitution.

This is the first time that the High Court has declared a regulatory provision of the Standing Orders of the Congress of Deputies or the Senate directly invalid.

The decision notes that the regime ruling the consideration of bills and legislative proposals, as regards the urgent nature of their consideration, is constitutionally identical, and that no differences can be established based on their different nature. Likewise, it recalls once again the Senate's subordinate position within the legislative procedure, as laid down by the constituent Assembly. Finally, it reiterates that the faculty to establish parliamentary standing orders is conditional upon compliance with the Constitution in their implementation, being the latter a rule to which the exercise of regulatory autonomy by the Chambers is unfailingly subordinate.

A dissenting opinion was submitted regarding the decision, which acknowledges the correctness of the majority doctrine, although it includes another

interpretation favourable to the contested rule, which it considers likewise possible.

Keywords: bill, members bill, urgent procedure, bicameral system, Parliamentary self-government.

Key articles: art. 66.2 CE; art. 72.1 CE; art. 87 CE; art. 89 CE; art. 90 CE; art. 133 Standing Orders of the Senate.

Una rosa es una rosa

Gertrude Stein

CONTEXTO

Con suma propiedad, el Tribunal Constitucional recuerda, en el inicio de su argumentación, que al tratarse de un recurso de inconstitucionalidad «se trata de un control abstracto de la norma recurrida desvinculado de cualquier consideración concreta de su aplicación a un específico supuesto de hecho y también de un control “objetivo”, pues el precepto ha de ser enjuiciado en atención a su propio sentido». (FJ [fundamento jurídico] 4). Tan sensata afirmación no rige, sin embargo, para el comentarista, que, por el contrario, está obligado a aportar el contexto necesario para que el eventual lector quede suficientemente informado de lo que subyace a la controversia jurídica resuelta por el Tribunal Constitucional.

Después de las elecciones generales celebradas el 23 de julio de 2023, el partido ganador no consiguió articular una mayoría suficiente para investir a su candidato como presidente del Gobierno. Por el contrario, el presidente del Gobierno en funciones concertó una mayoría heterogénea e imprevisible para proceder a su investidura, que tuvo lugar el 16 de noviembre de 2023. Dentro de los pactos políticos que se articularon para la obtención de la investidura estaba la presentación y eventual aprobación de una ley de amnistía para los condenados por los sucesos producidos en Cataluña en 2017. Dicha proposición de ley orgánica de «amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña» fue presentada por el Grupo Socialista del Congreso de los Diputados el 13 de noviembre de 2023 y calificada y admitida a trámite por la Mesa el 21 del mismo mes. Este movimiento político originó una gran contestación a todos los niveles. Especialmente significativa fue la apelación de un expresidente del Gobierno a hacer todo lo que pudiera hacerse para evitar la aprobación de la proposición de ley. En este sentido, el Grupo Popular del Senado presentó el día 31 de octubre de 2023 una propuesta de reforma del Reglamento del Senado (RS) por la que se modificaba el artículo 133. La iniciativa, modificada en su tramitación, fue aprobada por el Pleno del Senado el 14 de noviembre

de 2023. Más de cincuenta senadores del Grupo Socialista presentaron un recurso de inconstitucionalidad contra dicha reforma. Así pues, el fallo que se comenta en este trabajo viene a resolver la cuestión de si quien hizo podía hacer o, por el contrario, llevó a cabo lo que constitucionalmente estaba fuera de su alcance.

OBJETO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 133 DEL REGLAMENTO DEL SENADO

El objeto de la reforma impugnada ante el Tribunal Constitucional tenía como finalidad modificar el art. 133 RS para atribuir a su Mesa la facultad de decidir sobre la aplicación del procedimiento de urgencia a las proposiciones de ley, diferenciando su régimen del aplicable para los proyectos de ley. En las primeras, el texto introducido permite a la Mesa del Senado decidir sobre el procedimiento de urgencia sin que su resolución venga condicionada por la previa declaración al respecto del Gobierno o del Congreso de los Diputados. La reforma, que suponía una modificación de la interpretación y aplicación inveterada que se había venido haciendo del artículo 90.3 CE, tendría como principal consecuencia que los veinte días naturales se extendieran hasta los dos meses. O lo que es lo mismo: permitía diferir una tramitación un máximo de cuarenta días exclusivamente para las proposiciones de ley, ya que el régimen continuaba siendo el mismo para los proyectos de ley.

Para resolver el recurso, el Tribunal incide fundamentalmente en tres aspectos: El concepto constitucional de «proyecto» o «proyectos de ley». El alcance constitucional de la autonomía reglamentaria de las Cámaras. La posición del Senado en el procedimiento legislativo diseñado por la Constitución (CE).

Dedicaremos un apartado específico a cada una de estas cuestiones.

SOBRE EL CONCEPTO DE PROYECTO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN

La reforma impugnada parte del supuesto de que el enunciado constitucional del art. 90.3 CE, que se refiere a los «proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados», se circunscribe exclusivamente a los proyectos de ley y no incluye las proposiciones de ley. Si se admite esta hipótesis, se puede llegar,

ciertamente, a determinar otro régimen para la tramitación urgente de estas últimas. La representación del Senado, al defender esta tesis, afirma que «el silencio de la Constitución respecto a las iniciativas legislativas procedentes de otros sujetos a quienes el artículo 87 CE reconoce esta facultad –esto es, respecto de las proposiciones de ley– es una laguna constitucional que puede legítimamente ser llenada a través de un desarrollo reglamentario, al amparo de la autonomía normativa reconocida a las Cámaras en el art. 72.1 CE». No es imposible afirmar el silencio normativo, constitucional en este caso, sobre diversos aspectos de la realidad ni, en consecuencia, determinar que nos hallamos ante una laguna que debe ser colmada. Pero también hay que admitir que esto es más difícil cuando se trata del texto constitucional. No solo porque se trate de una norma concreta, específica, no demasiado extensa y exhaustivamente estudiada. También porque la detección de lagunas constitucionales sobre materias ampliamente reguladas es extremadamente excepcional. Si se admite esa hipótesis, surgen inmediatamente dos preguntas: ante la existencia de esa «laguna constitucional», ¿cómo se han tramitado durante más de cuatro décadas en el Senado las proposiciones de ley declaradas urgentes por el Gobierno o el Congreso de los Diputados? ¿Qué norma se ha venido aplicando en su admisión a trámite y calificación si existía esta «laguna»?

La tesis de la defensa del Senado se topa, además, con dificultades adicionales. La primera es que, lejos de ser una cuestión silenciada y solo ahora descubierta, ya existía una jurisprudencia constitucional previa. En efecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 97/2002 contiene un pronunciamiento expreso del Alto Tribunal en términos poco ambiguos. Al referirse al art. 90 CE recordaba que: «[...] precepto este aplicable no solo a los proyectos de ley sino también a las proposiciones de ley, pues aunque la Comisión Mixta suprimió las referencias a éstas en la redacción definitiva que dio al texto, la evidente semejanza de ambas figuras pone de relieve la identidad de razón para su régimen jurídico» (FJ 4). Dicho estaba con suficiente elocuencia. A lo anterior hay que añadir una amplísima práctica parlamentaria, constante y reiterada en su aplicación, en la que el Senado nunca llegó a advertir semejante ausencia de regulación.

Frente a la hermenéutica «civilista» contenida en la argumentación de la Cámara Alta, el Tribunal opone una interpretación «constitucionalista», integrada, en buena parte, por su propia doctrina y, en otra, por una aplicación del principio de funcionalidad del propio sistema parlamentario diseñado en la Constitución, que luego se analizará con mayor detalle. Para fundamentar su fallo, el Tribunal Constitucional apela, aunque no en exclusiva, a una interpretación sistemática del art. 90 CE. No por casualidad la sentencia rotula su fundamento jurídico 5 con el expresivo título de «La anfibología de los términos “proyecto” y “proyectos” en la Constitución». Es esta la que determina el alcance de su contenido, no su desarrollo por normas de nivel inferior, aunque, como los reglamentos parlamentarios, tengan rango de ley. «No puede dejar de señalarse lo sorprendente que resulta interpretar el sentido de un precepto constitucional a partir de una norma infraconstitucional». (FJ 5).

A despejar interpretaciones incorrectas de esta anfibología dedica el fallo su fundamento 10: «Alcance y significación de las expresiones “proyecto” y “proyectos” del art. 90 CE». De manera taxativa, señala que la expresión «proyectos» «ha de entenderse referida no solo a los proyectos legislativos que puedan tener su origen en el ejercicio de la iniciativa gubernamental, sino en cualquier tipo de iniciativa, es decir, incluidas las de origen parlamentario y popular. En otras palabras, dicha locución abarca todos los textos legislativos inicialmente examinados y aprobados por el Congreso de los Diputados, sea cual sea el tipo de iniciativa legislativa de la que procedan».

Con una lógica difícil de rebatir, el Tribunal sostiene asimismo que la disociación de ambos conceptos al interpretar el art. 90 CE permitiría también defender «la inexistencia de una previsión constitucional que imponga al Congreso de los Diputados el deber de remitir al Senado para su deliberación los textos legislativos aprobados que procedan de proposiciones de ley, lo que podría determinar la exclusión del Senado en la tramitación de estos textos [...] con la consiguiente posible incidencia en la capacidad colegisladora del Senado», ya que su remisión al mismo «quedaría al albur de la voluntad del Congreso de los Diputados, plasmada, en el ejercicio de la autonomía parlamentaria, en las previsiones de su reglamento». De

este modo, el Tribunal se erige en defensor de la capacidad legislativa del Senado frente a una eventual merma autoinfligida por la reforma de su propio Reglamento. Frente a la pretensión senatorial de poder elegir a la carta la interpretación unificada o disociada del concepto «proyecto», la jurisdicción constitucional se preocupa, *malgré lui*, de defender las capacidades y prerrogativas de la Cámara Alta. El último párrafo del fundamento jurídico 10 vuelve sobre este particular, ya que, tras reprochar a la representación del Senado el empleo aleatorio de criterios distintos en la interpretación del art. 90 CE, indica que su tesis «conduce a una lectura del mismo constitucionalmente no aceptable, al prescindir de una consideración de conjunto de los apartados que integran el art. 90 CE y de una interpretación sistemática de este precepto con las previsiones constitucionales sobre el procedimiento legislativo en las Cortes Generales que preserve el sentido y la finalidad de su contenido». Este es el tipo de interpretación puramente constitucionalista y sistemática de la carta fundamental a la que antes me refería y que suscribo plenamente.

SOBRE EL ALCANCE DE LA AUTONOMÍA REGLAMENTARIA DE LAS CÁMARAS

Amén de la cuestión anterior, la reforma impugnada pone sobre la mesa el fundamento y alcance de la legitimidad de las Cámaras de las Cortes Generales para decidir libremente sobre el contenido de sus reglamentos. Que esa capacidad existe es indudable, y los más de cuarenta años transcurridos desde la aprobación de la Constitución así lo atestiguan con múltiples ejemplos de reformas reglamentarias de variado signo. La representación del Senado va, no obstante, un paso más allá y en sus alegaciones afirma que: «Cualquier precepto del Reglamento del Senado es susceptible de reforma en cualquier momento, si lo decide la mayoría exigida para ello, sin que el paso del tiempo sin reformar lo convierta en un precepto rígido o intangible a la posibilidad de reforma. Sostener que no cabe reformar un precepto del Reglamento porque antes no lo ha sido parece que vulneraría el *ius in officium* de los senadores, del que forma parte la posibilidad de reformar el Reglamento de la Cámara». Si lo que se quiere decir es que no hay límites formales a la reforma de preceptos reglamentarios, se puede estar de acuerdo: no existen cláusulas de intangibilidad en los reglamentos. Pero, dejando al margen que, puestos a recordar

el *ius in officium* de los senadores, no podemos olvidar el de los diputados que acordaron la urgencia, convendría no extender más allá de lo razonable el principio democrático («si lo decide la mayoría exigida para ello») para mantener este principio dentro de los parámetros del Estado de Derecho. Nuestro sistema constitucional distingue entre poder constituyente y poder constituido y, por tanto, éste –llámese Senado o Congreso de los Diputados– no puede libremente y al margen de cualquier límite plasmar en sus reglamentos lo que quiera. Ni siquiera contando con las mayorías exigidas. Sus preceptos deben estar necesariamente alineados con la Constitución. Así lo exige el propio art. 9.1 CE. Por tanto, cualquier reglamento parlamentario es susceptible de reforma en cualquier momento... si esa reforma es conforme con la Constitución. Y sobre este particular existe abundante doctrina constitucional. Así lo recuerda el Tribunal cuando indica que la autonomía reglamentaria de las Cámaras y, por tanto, de su reforma «se encuentran subordinadas y limitadas por la Constitución, cuyas previsiones referidas a la materia parlamentaria delimitan aquella autonomía y deben ser respetadas por las normas reglamentarias que las desarrollen». Es decir, «el contenido y el alcance de la autonomía reglamentaria de las Cámaras, o más precisamente de cada una de las que integran las Cortes Generales, han de ser determinadas a partir precisamente de las previsiones del texto constitucional, nunca al margen de ellas, de modo que, aunque pudiendo admitirse en principio la disponibilidad de la Cámara sobre los trámites y la cronología del procedimiento, el alcance de tal disponibilidad será el que resulte de los preceptos constitucionales que, en su caso, lo regulen, con las restricciones que al efecto se establezcan». (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12; en el mismo sentido, SSTC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2; 97/2002, de 25 de abril, FJ 5). Esta reiterada jurisprudencia constituye un oportuno y, por lo que luego diré, imprescindible recordatorio de que el principio democrático, también él, está limitado en el Estado de Derecho por fronteras que no deben ser sobrepasadas so pena de poner en serio riesgo las garantías constitucionales. Tener una mayoría suficiente, sea cual sea el órgano, no conlleva disponer de la fórmula mágica que convierta cualquier decisión en constitucional. Solo se debe hacer cuando se pueda, constitucionalmente, hacer.

SOBRE LA POSICIÓN DEL SENADO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El caso objeto de este comentario no constituye la primera ocasión en la que el Senado intenta articular vías para «ensanchar» su papel constitucional. Por razones profesionales, he vivido, trabajado y colaborado desde dentro en varios intentos para conseguir un mejor acomodo de la Cámara Alta en el entramado de nuestro sistema político e institucional. Con moderado éxito casi siempre, debo decir. Aun así, en el presente contencioso constitucional nos encontramos ante un caso extremo. Quizá el supuesto más similar, que no idéntico, fue el que originó el conflicto constitucional de atribuciones que dio lugar a la STC 234/2000. En aquel momento, la Mesa del Senado –pese a las advertencias de los servicios jurídicos– decidió desatender la petición de aplicar el trámite de urgencia solicitado por el Gobierno. También el conocido como «caso Ses Salines», resuelto en la STC 97/2002, fue un intento del Senado para resituar su posición en el procedimiento legislativo. La presente legislatura ofrecerá, sin duda, múltiples oportunidades para el Tribunal Constitucional de volver a pronunciarse sobre el papel del Senado. Pero no adelantemos acontecimientos. El fundamento jurídico 9 de la sentencia comentada («El modelo bicameral diseñado por la Constitución en el ejercicio de la función legislativa») vuelve a incidir sobre este particular. Al recordar una vez más el «notorio bicameralismo imperfecto», «dada la preeminencia del Congreso de los Diputados sobre el Senado, que actúa como Cámara de segunda lectura» (SSTC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 8; 134/2001, de 13 de junio, FJ 4; 155/2005, de 9 de junio, FJ 9; 119/2011, de 5 de julio, FFJJ 6 y 7; 136/2001, de 18 de junio, FJ 5), el Tribunal ciega, por enésima vez, el camino a vías alternativas o de ingeniería constitucional creativa para intentar otorgar al Senado una posición institucional que la Constitución no le atribuye. Dicho de otro modo: con la Constitución no se juega. Se produce así la paradoja de que una reforma que pretende potenciar las competencias de un órgano del Senado acaba, una vez más, recordando las limitaciones de la Cámara Alta, no eludibles con artificios reglamentarios.

FALLO Y VOTO PARTICULAR

En función de lo anterior, el fallo es el siguiente: «Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar

la inconstitucionalidad y nulidad del art. 133.2 del Reglamento del Senado en la redacción dada por la reforma aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión de 14 de noviembre de 2023». Es este, en verdad, un fallo insólito. No he podido encontrar otra ocasión en la que se declare la nulidad radical de un artículo de los reglamentos del Congreso de los Diputados o del Senado. A ello se une el agravante de que el precepto anulado es fruto de una reforma *ad hoc* directamente encaminada a sustituir un texto plenamente constitucional cuya aplicación jamás levantó sospechas de infringir el ordenamiento jurídico. Sobre esta llamativa particularidad me detendré posteriormente.

La sentencia tiene un voto particular conjunto presentado por tres magistrados. El número de firmantes no es el habitual en este tipo de materias, donde el disenso suele estar más nutrido. Por otra parte, se trata de un voto particular «muy particular». En efecto, no es usual que en un texto discrepante se reconozca expresamente que: «La interpretación que la sentencia hace de lo dispuesto en el art. 90.3 CE para concluir que los términos “proyecto” y “proyectos” que utiliza el art. 90.3 CE han de interpretarse en el sentido de incluir tanto a los proyectos como a las proposiciones de ley, es desde luego razonable». Pero, acto seguido, se señala que «no la única que es constitucionalmente posible» y aún más: «[...] esta interpretación alternativa de lo dispuesto en el art. 90.3 es tan razonable y constitucionalmente posible como la que sostiene la sentencia y tiene sobre esta la ventaja de ser más respetuosa con la posición del Senado en el procedimiento legislativo». Para apuntalar la opción de la constitucionalidad de la reforma, el voto particular apela a la presunción de constitucionalidad de los reglamentos parlamentarios, dado su rango normativo equiparable a las leyes. También se sostiene que «la autonomía normativa de las Cámaras (art. 72.1 CE) otorga a estas un amplio margen de configuración». Sin perjuicio de lo anteriormente apuntado sobre los límites de esta autonomía, es llamativo que dos de los tres firmantes de este argumento figuren, asimismo, entre los firmantes del Auto del Tribunal Constitucional (ATC) 177/2022, con toda probabilidad, una de las decisiones más llamativas y contrarias a la autonomía parlamentaria de las que se tiene constancia. Precisamente en el ámbito del Senado.

La argumentación incide también –con escaso énfasis, todo hay que decirlo– en la eventual violación del *ius in officium* de los senadores. El voto particular señala que «carece de todo fundamento una interpretación conducente a excluir al Senado de la tramitación de esos textos legislativos». Esa afirmación, llena de toda lógica, es también la que sostiene el fallo, como antes hemos apuntado. El riesgo para la posición del Senado no estaba en la situación previa a la reforma –jamás se ha producido un caso–, sino en extraer todas las consecuencias lógicas de la reforma, cuya interpretación *ad libitum* de la tramitación de proyectos y proposiciones podría poner en serio riesgo el papel del Senado en la tramitación legislativa. De ahí la afirmación anterior de que la sentencia defiende al Senado de sí mismo.

En resumidas cuentas, nos encontramos ante un voto particular que coloquialmente podría calificarse de «desganado», por cuanto reconoce la viabilidad y solidez de la sentencia para limitarse a afirmar que otro régimen es posible.

CONCLUSIONES

La reforma cuya inconstitucionalidad declara el TC tiene el dudoso honor de constituir la primera ocasión en la que se declara expresa y directamente la nulidad de un precepto reglamentario de cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales. A lo largo de toda su existencia, el Tribunal ha dictado múltiples sentencias –e incluso autos como aquel al que me he referido anteriormente– en las que deja sin efecto o anula actos parlamentarios derivados de una interpretación no conforme a la Constitución de normas parlamentarias. Existe, incluso, alguna sentencia, como la STC 74/1991, que, *de facto*, priva de virtualidad a algún artículo reglamentario –en este caso, el art. 11.3 RS–; pero sin llegar a declarar la inconstitucionalidad radical del precepto. El Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG) Senado de 14 de abril de 2025, que recoge en mayúsculas y negritas «**TEXTO DECLARADO INCONSTITUCIONAL Y NULO**», es un caso único en las publicaciones oficiales de las Cámaras. Esta novedad, que no es motivo de celebración precisamente, no se puede entender sin aportar un cierto contexto histórico.

Tradicionalmente, tanto los reglamentos como sus sucesivas reformas fueron objeto de consenso político: unanimidad en muchos

casos, amplio acuerdo en los restantes. No obtenerlo significaba casi de manera automática el decaimiento de la iniciativa, que en muchos casos ni siquiera se llegaba a presentar formalmente en el Registro. Mi amplia trayectoria en ambas Cámaras me ha permitido trabajar mucho tiempo en iniciativas que no llegaban a consumarse. Y no es melancolía por los esfuerzos realizados, siempre provechosos, sino constatación de que, como dice el voto particular, otros mundos fueron posibles. Por ello, las discrepancias versaban más sobre la interpretación y aplicación de las normas que sobre el texto de éstas.

El ambiente político de la xv legislatura –continuación de otras anteriores– ha cambiado muchas cosas en materia reglamentaria. No se trata de una opinión original ni especialmente brillante. Recientemente, se han aprobado reformas del Reglamento del Congreso de los Diputados que tampoco están respaldadas por un amplio consenso. Se considera, por tanto, plenamente legítimo –lo que sin duda puede serlo– reformar reglamentos a golpe de mayoría. Pero eso no significa necesariamente que sea una buena práctica constitucional ni que revierta en beneficios para el funcionamiento de unas Cámaras ya excesivamente tensionadas. Ciñéndonos al caso que resuelve esta sentencia, considero irreprochable la doctrina que sirve de fundamento al fallo. Hasta el propio voto particular lo reconoce. Le reconozco además otra virtualidad: la de servir de advertencia pro futuro sobre los límites constitucionales para las reformas reglamentarias *ad hoc* contra una realidad constitucional consolidada y una práctica parlamentaria inveterada. Tampoco conviene excederse en la ingenuidad y pensar que el fallo acaba de una vez por todas con este riesgo. Pero es posible que en un futuro, que preveo más próximo que lejano, quien esté tentado a elaborar estas reformas se lo piense un poco más.

Para finalizar, conviene no olvidar que, cuando se quiere hacer, hay que recordar la exhortación al completo, que empezaba con un condicional «quien pueda». En este caso, quien quería hacer no podía. O así lo ha pensado el Tribunal Constitucional.

LA CONVALIDACIÓN DE UN DECRETO-LEY POR LA
DIPUTACIÓN PERMANENTE DE UNA ASAMBLEA
EN TIEMPO DE PANDEMIA. COMENTARIO A LA
SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
40/2025, DE 11 DE FEBRERO. RECURSO DE
INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 3887-2020. (BOE
NÚM. 69, DE 21 DE MARZO DE 2025)

THE VALIDATION OF A DECREE-LAW BY THE PERMANENT
DEPUTY OF AN ASSEMBLY DURING A PANDEMIC.
COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT
NUM. 40/2025, OF FEBRUARY 11. CONCERNING THE ACTION
OF UNCONSTITUTIONALITY NUM. 3887-2020. (BOE NUM. 69, OF
MARCH 21, 2025)

Alfonso CUENCA MIRANDA
Letrado de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0002-6329-2712>

RESUMEN

Cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista interponen recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 2/2020 aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por estimar, entre otros motivos de inconstitucionalidad, que la convalidación del mismo por la Diputación Permanente de la Asamblea autonómica vulneraba lo establecido en el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Cámara, toda vez que se convocó a la Diputación en período ordinario de sesiones, más allá de lo establecido en tales normas. La sentencia confirma la constitucionalidad de la convalidación señalada apoyándose en las extraordinarias circunstancias que rodearon las primeras semanas de la pandemia, así como los diferentes intereses a salvaguardar, admitiendo la aplicación analógica que a tal coyuntura se realizó, a través de una resolución de la Presidencia del Parlamento, de la posible convalidación

por parte de la Diputación Permanente de un decreto-ley fuera de los períodos ordinarios de sesiones.

Palabras clave: decreto-ley, convalidación, diputación permanente, período de sesiones, covid.

Artículos clave: 23, 78 y 116 de la Constitución española.

Resoluciones relacionadas: SSTC 19/2019, 45/2019, 148/2021 y 168/2021.

ABSTRACT

Fifty senators from the Socialist Parliamentary Group have filed an appeal of unconstitutionality against Decree-Law 2/2020 approved by the Governing Council of the Regional Government of Andalusia, on the grounds, among others, that its ratification by the Permanent Deputation of the Regional Assembly violated the provisions of the Statute of Autonomy and the Rules of Procedure of the Chamber, since the Deputation was convened in ordinary session, beyond the provisions of those rules. The ruling confirms the constitutionality of the aforementioned validation, based on the extraordinary circumstances surrounding the first weeks of the pandemic, as well as the different interests to be safeguarded, admitting the analogous application that was made at that juncture, through a resolution of the Presidency of Parliament, of the possible validation by the Permanent Deputation of a decree-law outside the ordinary sessions.

Keywords: Decree-law, validation, Permanent Deputation, session, COVID.

Key articles: 23, 78 and 116 of the Spanish Constitution.

Related decisions: SSTC 19/2019, 45/2019, 148/2021 and 168/2021.

I. ANTECEDENTES

Cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía. Los recurrentes sostienen que el referido decreto-ley es inconstitucional por diversos motivos, interesando principalmente a los efectos del presente comentario, aquel por el que los demandantes consideran que la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía había convalidado el referido decreto-ley con vulneración de las exigencias establecidas en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento de la Cámara andaluza.

Los recurrentes indican que la suspensión de las sesiones programadas durante la vigencia del estado de alarma (derivado de la pandemia) no se hallaría entre los supuestos en los que, en el ordenamiento andaluz, se admite la convalidación de un decreto-ley por la Diputación Permanente, no pudiendo subsumirse la situación planteada con la declaración del estado de alarma en el concepto de vacación parlamentaria (tal y como hizo la Resolución de la presidenta del Parlamento andaluz de 18 de marzo de 2020). Se aduce, además, que otras soluciones eran posibles para hacer frente a la situación creada, tales como la propia reforma del Reglamento, o la articulación del voto delegado o del voto telemático.

El letrado del Parlamento andaluz alega como cuestión previa que los recurrentes carecerían de legitimación toda vez que los derechos afectados por la convocatoria pretendidamente irregular de la Diputación Permanente serían en todo caso los de los miembros del Parlamento andaluz y no de los senadores ajenos a dicha Cámara. Con respecto al fondo, la representación procesal del Parlamento recuerda lo sorprendente y novedoso de la situación creada a raíz del covid, enfatizando que no debe ignorarse el contexto de urgencia dentro del cual se adoptaron decisiones destinadas a preservar la salud de los parlamentarios y del personal de la Cámara, así como la continuidad de la actividad parlamentaria. Añade el letrado del Parlamento que soluciones como el recurso al voto telemático (propuesta por los recurrentes) planteaban muchas dudas jurídicas, mayores que la vía finalmente adoptada. Recuerda que esta fue adoptada por la Mesa

del Parlamento por unanimidad, recurriéndose a la analogía con el art. 58 del Reglamento respecto a los supuestos de convocatoria de la Diputación Permanente. Dicha convocatoria –añade– fue una respuesta equilibrada a la situación imprevista, siendo esta opción seguida por diversas Asambleas de comunidades autónomas que decidieron mantener un cierto grado de actividad parlamentaria, cuyas diputaciones permanentes también convalidaron decretos-leyes en la fase más aguda de la pandemia.

Por su parte, la letrada de la Junta de Andalucía, tras cuestionar que los senadores recurrentes sean titulares de intereses afectados, en línea con la representación procesal del Parlamento, también defiende la solución seguida, señalando que las resoluciones de la Presidencia de 2008 y 2020 constituían la base normativa para ello, añadiendo que de hecho tal fue la solución seguida por otras comunidades autónomas.

II. COMENTARIO

La sentencia comentada analiza la constitucionalidad de una de las soluciones arbitradas en el contexto de la pandemia del covid con el fin de hacer posible la continuidad de la actividad parlamentaria, en especial, en las primeras y más difíciles semanas de aquella.

En el sentido indicado, ha de recordarse cómo las soluciones seguidas no fueron homogéneas ni en el contexto del derecho comparado, ni tampoco en lo que se refiere al conjunto de las Asambleas parlamentarias existentes en España. En relación con estas últimas, cabe recapitular dichas soluciones en los siguientes grupos: a) Cámaras que optaron por mantener en todo momento la presencialidad de las sesiones, si bien atenuada la exigencia con el recurso al formato reducido de plenos y comisión, complementada, en su caso, con el voto telemático, extendido en su aplicación por vía analógica más allá de los supuestos taxativamente previstos. Son los casos del Congreso de los Diputados, del Senado y de Parlamentos autonómicos como los de Cataluña, Cantabria, Asturias, Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra o Madrid (en este último, por ejemplo, no se celebraron sesiones plenas ni alternativas hasta finales del mes de mayo); b) en un segundo grupo, figurarían aquellas Asambleas que optaron por acudir (en un primer momento) a la figura de la diputación

permanente, articulándolas en la práctica como sustitutivos del pleno, haciendo una interpretación analógica o extensiva de sus funciones, y con mayores o menores variaciones en relación con su composición efectiva. Son los casos de los Parlamentos de Andalucía, Valencia, Extremadura, Castilla y León, Baleares y Canarias. Dichas diputaciones permanentes convalidaron decretos-leyes de los respectivos Ejecutivos autonómicos, realizaron el control del Gobierno (mediante comparencias o preguntas) y en algún supuesto incluso llegaron a aprobar proposiciones no de ley. Ha de indicarse que en todos estos casos conforme avanzó la duración del estado de alarma se optó por la primera de las soluciones apuntadas: sesiones plenarias con presencia reducida y permitiendo votación telemática o, en su caso, el voto delegado.

En la sentencia ahora comentada se dilucida si el recurso a la Diputación Permanente como órgano de continuidad parlamentaria estaba o no justificado jurídicamente. En el caso del ordenamiento andaluz el art. 103 de su Estatuto de Autonomía prevé tal figura, conteniendo una regulación mucho más escueta que la del art. 78 de la Constitución (CE). Ha de recordarse que mediante Resolución interpretativa de la Presidencia del Parlamento andaluz de 5 de junio de 2008 se consideró que la Diputación Permanente también extiende sus funciones en relación con la convalidación o derogación de los decretos-leyes a los períodos entre sesiones (o de vacaciones parlamentarias, como impropiamente reza el art. 58 del Reglamento de la Cámara andaluza). Al poco de declararse el estado de alarma, el 16 de marzo de 2020, la Mesa del Parlamento andaluz suspendió la actividad parlamentaria ordinaria señalando que a efectos de continuar con la actividad parlamentaria indispensable se convocaría la Diputación Permanente de conformidad con el art. 57.3 del Reglamento. Dos días más tarde se aprueba la Resolución de la Presidencia del Parlamento sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente, contando con el parecer favorable unánime de la Mesa y de la Junta de Portavoces. Así, pues, se aplicó analógicamente al supuesto de la pandemia lo previsto para los lapsos entre períodos ordinarios de sesiones. La referida Diputación Permanente se reunió el 25 de marzo, de manera telemática, para la comparencia de diversos consejeros y, de manera presencial (permitiendo la delegación del voto) los

días 2, 16 y 24 de abril para la convalidación de decretos-leyes y la comparecencia de miembros del Ejecutivo andaluz. Finalmente, ha de indicarse que el 29 de abril se dejó sin efecto la habilitación a la Diputación Permanente y se acuerda retomar la actividad por el Pleno, todo ello acompañado por una reforma del Reglamento que extendía los supuestos de delegación del voto, ya que las sesiones de aquel se celebrarían en formato reducido.

Así, pues, lo resuelto por el Tribunal en la sentencia comentada supone la opinión definitiva en relación con la praxis seguida en el Parlamento de Andalucía y en otros Parlamentos en las primeras semanas de la pandemia.

Entrando a analizar lo indicado en la sentencia, ha de subrayarse que, como cuestión previa, el Tribunal recuerda que el hecho de que no estén concernidos los derechos fundamentales de los recurrentes es irrelevante en el contexto de un recurso de inconstitucionalidad, configurado como proceso objetivo, añadiendo que tampoco el concreto recurso dilucidado tiene como función brindar tutela a los diputados andaluces que no formaban parte de la Diputación Permanente, siendo el objeto del recurso determinar si un acto con fuerza de ley como es el acuerdo convalidatorio impugnado está afectado de un defecto de tramitación (indebida convocatoria de la Diputación Permanente al efecto) que, por repercutir en la formación de la voluntad parlamentaria, podría vulnerar el art. 23.2 CE.

Por lo que respecta al fondo del pronunciamiento, el Tribunal comienza indicando que la cuestión se reduce a la existencia de un posible vicio de incompetencia, al haberse convocado a la Diputación Permanente en un supuesto no previsto. El Tribunal indica que los propios recurrentes admiten en su demanda que una eventual reforma del Reglamento del Parlamento que hubiera previsto dicho supuesto (la convocatoria de la Diputación para supuestos excepcionales fuera de los de vacaciones parlamentarias) hubiera sido plenamente conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía. Siguiendo tal línea, el máximo intérprete de la norma fundamental, reconoce que la interpretación que habilitó la convocatoria de la Diputación Permanente, en ausencia de base normativa inequívoca podría entenderse como un claro recorte al derecho del art. 23.2 CE, por repercutir sobre la formación de la voluntad parlamentaria. Sin embargo, añade el Tri-

bunal, lo perseguido y conseguido por la convocatoria de tal órgano, respaldada (recuerda el Tribunal) por la unanimidad de la Mesa y los grupos parlamentarios, fue el inverso, al permitir la continuidad de la actividad parlamentaria en unas circunstancias absolutamente excepcionales como fueron las de la pandemia. En este sentido, la sentencia recalca que, por tanto, el supuesto planteado difiere por completo del analizado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 168/2021, ya que la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados enjuiciada en tal sentencia tenía como efecto el suspender la tramitación de iniciativas en la Cámara.

La sentencia, tras recordar que varias eran las circunstancias concomitantes (la necesidad de salvaguardar la salud de diputados y personal, las dificultades de desplazamiento, la necesidad de dar ejemplo a la ciudadanía y el aislamiento voluntario de los diputados de un grupo tras el positivo de uno de sus miembros), señala que la solución finalmente adoptada permitió mantener la actividad parlamentaria y minimizar los riesgos sanitarios. El Tribunal admite que tal solución se acordó o consiguió mediante una interpretación ciertamente extensiva del Reglamento, pero que coonestaba debidamente el ejercicio de la función parlamentaria de convalidación del decreto-ley dentro de plazo con la participación de diputados y grupos en la misma, ya que la diputación reproduce proporcionalmente la correlación de fuerzas o grupos en el pleno.

Cabe reseñar especialmente el hecho de que la propia sentencia reconozca que la Resolución interpretativa de la Presidencia del Parlamento andaluz de 5 de junio de 2008, por la que se atribuye a la Diputación Permanente la competencia para la convalidación de decretos-leyes tanto entre períodos de sesiones como cuando el Parlamento está disuelto, «no es la respuesta más adecuada desde las exigencias derivadas de la teoría de las fuentes, en cuanto es una norma supletoria y no el propio Reglamento la que lo dispone». Tras esta consideración, el Tribunal indica que «sin embargo, en las extraordinarias circunstancias concurrentes [...], ni la interpretación analógica llevada a cabo ni el recurso a una norma supletoria que debiera haberse incorporado al Reglamento parlamentario, convierten en inconstitucional el acuerdo de convalidación del Decreto-ley impugnado, tanto más cuanto que la Diputación Permanente tiene en

nuestro régimen parlamentario la misión institucional de garantizar la permanencia y continuidad del Parlamento» (fundamento jurídico 3). El Tribunal concluye así que el sentido y finalidad de la convocatoria de la Diputación Permanente fue garantizar en lo posible la continuidad de la actividad parlamentaria en un contexto extraordinario derivado de la emergencia sanitaria y teniendo presente lo dispuesto en el art. 110.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía en punto a la necesidad de convalidación expresa de los decretos-leyes en el plazo improrrogable de 30 días. Se permitió así (añade la sentencia) que el control parlamentario sobre la legislación de urgencia pudiera llevarse a cabo en el plazo estatutariamente establecido y en los términos previstos en la ya mencionada resolución de la Presidencia, esto es, con la debida intervención de los portavoces de los grupos parlamentarios en el correspondiente debate de totalidad y la posterior votación una vez concluido dicho debate. Por todo ello, el Tribunal resuelve que no puede apreciarse, en las concretas circunstancias concurrentes en el caso analizado, que la convocatoria de la Diputación Permanente fuera contraria al 23.2 CE ni, derivadamente, que el debate de convalidación del Decreto-ley 2/2020 esté afectado por un vicio competencial que convierta el acuerdo de convalidación en inconstitucional.

La sentencia aquí comentada valida, pues, la solución adoptada en el primer momento de la pandemia por el Parlamento andaluz, compartida también por otras Asambleas autonómicas, en el sentido de optar por la convocatoria de la Diputación Permanente en sustitución del Pleno, en concreto, con el fin de someter a control de convalidación o derogación los decretos-leyes que, por razones perfectamente entendibles, se habían adoptado por los Ejecutivos autonómicos en el contexto de la pandemia. Ciertamente, la sentencia parte de la consideración, o cuando menos admite, que la solución adoptada podría no ser plenamente ortodoxa desde el punto de vista del ordenamiento autonómico toda vez que la base normativa de apoyo a la misma podría considerarse no suficientemente sólida, en este caso, una resolución presidencial interpretativa o supletoria del Reglamento. Con todo, el Tribunal opta por una solución realista y comprensiva de las extraordinarias, complejas y difíciles circunstancias que rodearon las primeras semanas de la pandemia.

Ciertamente podrían haberse seguido soluciones más ajustadas al ordenamiento jurídico (como se hizo por otras Asambleas o por el mismo Parlamento andaluz más adelante¹), señaladamente los plenos de composición reducida con voto telemático, si bien la opción de acudir a la Diputación Permanente en opinión del Tribunal pudo conciliar todos los intereses y derechos en juego. Sin duda alguna, el hecho de que todos los grupos parlamentarios dieran su conformidad a la solución seguida ha tenido un peso no menor en el fallo comentado².

III. CONCLUSIONES

En la sentencia analizada el Tribunal Constitucional admite, en el contexto de las extraordinarias circunstancias derivadas de la pandemia, la convocatoria en período ordinario de sesiones de la Diputación Permanente de un Parlamento autonómico con el fin de convalidar un decreto-ley. La sentencia valida la aplicación extensiva o analógica que del concepto de vacación parlamentaria (o lapso entre

¹ Así, el 29 de abril de 2020 se dejó sin efecto la habilitación conferida a la Diputación Permanente, convocándose una sesión plenaria para el 6 de mayo con formato reducido (44 diputados) y voto delegado (en la ulterior sesión del Pleno de 20 de mayo se aprobaría una reforma del Reglamento de la Cámara para extender los supuestos de este último).

² La Sentencia 40/2025 (de la cual es ponente el magistrado Arnaldo Alcubilla) también aborda algunas cuestiones adicionales además de la analizada en el presente comentario. Así, se impugna la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad respecto al conjunto del decreto-ley como, en particular, respecto a la regulación contenida en diversos de sus artículos. El Tribunal aprecia la concurrencia de tal necesidad con carácter general dada la insólita situación derivada de la pandemia y los daños económicos que esta producía e iba a producir aún más en el futuro. Con respecto a los concretos artículos referidos, tiene particular interés la declaración de inconstitucionalidad de varios de ellos (22, 23 y 25) por articularse a través de los mismos modificaciones de diversos decretos sin que se justificara la concreta extraordinaria y urgente necesidad de cada una de las medidas contenidas en aquellas, pudiéndose haber articulado mediante la modificación reglamentaria de los decretos de «origen». A pesar de que el decreto-ley señala en relación con dichas modificaciones que las mismas conservan el rango reglamentario, el Tribunal no acepta la plena equiparación, dado que a efectos de impugnación dichos artículos solo pueden recurrirse vía recurso de inconstitucionalidad y no mediante el régimen ordinario aplicable a los reglamentos, con los conocidos efectos restrictivos en cuanto a la legitimación activa y, por tanto, a las posibilidades de impugnación. También se declara inconstitucional otro artículo del decreto-ley enjuiciado (art. 7) por considerar que en el caso concreto existía una reserva estatutaria en favor de una ley del Parlamento, sin que por otra parte pudiera hablarse de una colaboración ley-reglamento en la regulación concreta que hacía el decreto-ley de la cuestión debatida.

períodos de sesiones), en relación con la situación creada en las primas semanas tras la declaración del estado de arma por el covid, hizo una resolución de la Presidencia del Parlamento andaluz, respaldada por todos los grupos parlamentarios de la Cámara.

Efectivamente, han de reconocerse las extraordinarias circunstancias vividas en las primeras semanas de la primavera de 2020. Lo inusitado de la situación provocó que se dieran respuestas novedosas e imaginativas desde distintos ámbitos, incluido el parlamentario. En este último, muchos de los instrumentos previstos para circunstancias de normalidad no eran suficientes ni adecuados en numerosos casos para dar respuesta a la situación. De ahí que tuvieran que hacerse con frecuencia aplicaciones extensivas o analógicas de mecanismos previstos únicamente para situaciones de normalidad. Ello sucedió no solo en España, sino en la mayoría de países y, dentro de estos en buena parte de los Parlamentos foráneos. Las sesiones telemáticas o el voto telemático en los Parlamentos anglosajones es un buen ejemplo de ello. Con todo, deben hacerse dos precisiones. Ciertamente existían soluciones más respetuosas que otras con el marco constitucional, estatutario o reglamentario vigente y que favorecían más que otras la continuidad de la actividad parlamentaria y, en definitiva, la garantía de su posición en la arquitectura constitucional. No debe olvidarse que, precisamente, en situaciones de anormalidad o anomalía es cuando el Parlamento ha de estar más vigilante (y por lo tanto activo) que nunca, y que en tales situaciones se produce una necesaria concentración de poderes en los Ejecutivos. Por otra parte, y al margen de la sentencia comentada, ha de tenerse en cuenta que mecanismos arbitrados en la pandemia «llegaron para quedarse», algo no admisible por cuanto que solo se justificaban en la situación de absoluta excepcionalidad que produjo aquella.

Ello nos conduce también a la reflexión sobre la necesidad de que las lecciones aprendidas en la pandemia se incorporen con urgencia al ordenamiento jurídico, de tal manera que ante indeseables nuevas situaciones insólitas se hallen preestablecidos adecuados mecanismos de respuesta. Esta consideración, aplicable a la totalidad de sectores del ordenamiento jurídico, se hace especialmente predicable en relación con el derecho constitucional y parlamentario.

BIBLIOGRAFÍA

- CUENCA MIRANDA, A. (2021). Análisis crítico de un estado de alarma excepcional. En C. GARRIDO LÓPEZ (coord.), *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2020). La ductilidad del Derecho parlamentario en tiempos de crisis. Actividad y funcionamiento de los Parlamentos durante el estado de alarma por COVID-19. *Teoría y Realidad Constitucional*, 46, pp. 271-308.
- (2022). El debido retorno del Parlamento a los hábitos prepandemia. En J. TUDELA y M. KÖLLING (dirs.), *Calidad democrática y Parlamento*. Marcial Pons.
- LAVILLA RUBIRA, J. J. (1998). Artículo 78 CE: las Diputaciones permanentes del Congreso de los Diputados y del Senado. En O. ALZAGA (dir.), *Comentarios a la CE de 1978*. Cortes Generales-Edersa.
- ORTEGA GARCÍA, E. (2021). *Cortes Generales y emergencia sanitaria: labor parlamentaria en un contexto distópico*. Fundación Manuel Giménez Abad. Publicaciones Libros digitalizados.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
VI

Jurisprudencia europea comentada
European case law with
commentaries

LA EXTENSIÓN DE LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS INDIVIDUALES. COMENTARIO A LA SENTENCIA *GREEN C.* REINO UNIDO DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, DE 8 DE ABRIL DE 2025

THE EXTENT OF PARLIAMENTARY IMMUNITY AND ITS IMPACT ON INDIVIDUAL RIGHTS. COMMENTARY TO JUDGMENT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN *GREEN V. THE UNITED KINGDOM*, OF 8 APRIL 2025

Roberto GONZÁLEZ ALÁEZ
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0000-0003-4093-2868>

RESUMEN

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos resuelve una demanda interpuesta por un particular, que considera que se han vulnerado sus derechos como consecuencia de unas declaraciones emitidas en la Cámara de los Lores del Reino Unido, en las que se desvelaba información cuya publicación estaba restringida por una orden judicial.

La sentencia lleva a cabo una ponderación basada en principios constitucionales, en contraposición con los derechos potencialmente afectados. Como resultado, el Tribunal determina que las prerrogativas parlamentarias persiguen un fin legítimo, que generan ciertas restricciones en algunos derechos que son proporcionales, y que las decisiones sobre su alcance y límites forman parte del margen de apreciación de los Estados en materia de Derecho parlamentario.

Palabras clave: inviolabilidad parlamentaria¹, derecho a la vida privada, separación de poderes, principio de subsidiariedad, autonomía parlamentaria.

¹ Hemos de recordar que la inmunidad parlamentaria del Reino Unido es equivalente a la inviolabilidad parlamentaria en España. Por lo que nos referiremos a ella, a lo largo del trabajo, con la denominación propia del ordenamiento jurídico español.

Artículos clave: 6, 8, 10 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos; 9 de la Bill of Rights de 1689.

Resoluciones relacionadas: A. v. the United Kingdom, de 17 de diciembre de 2002; Cordova v. Italy (no. 1), de 30 de enero de 2003; Cordova v. Italy (no. 2), de 30 de enero de 2003; Zollmann v. the United Kingdom, de 27 de noviembre de 2003; De Jorio v. Italy, de 3 junio de 2004; Tsalkitzis v. Greece, de 16 de noviembre de 2006; Bakoyanni v. Greece, de 20 de diciembre de 2022; Karácsony and Others v. Hungary, de 17 de mayo de 2016; Jerusalem v. Austria, de 27 de febrero de 2001; Kart v. Turkey, de 3 de diciembre de 2009.

ABSTRACT

The European Court of Human Rights has ruled on a case brought by an person who claims that several of his rights were violated as a result of statements made in the House of Lords of the United Kingdom, in which information was disclosed that was restricted by a court order.

The judgment carries out a balancing test based on constitutional principles, in contrast to the rights potentially affected. As a result, the Court determines that parliamentary prerogatives pursue a legitimate aim, impose certain restrictions on some rights that are proportionate, and that decisions regarding their scope and limits fall within the margin of appreciation of Member States in matters of parliamentary law.

Keywords: parliamentary immunity, right to respect for private life, separation of powers, principle of subsidiarity, parliamentary autonomy.

Key articles: 6, 8, 10 y 13 of the European Convention of Human Rights; 9 of the Bill of Rights 1689.

Related decisions: A. v. the United Kingdom, 17 Dec 2002; Cordova v. Italy (no. 1), 30 Jan 2003; Cordova v. Italy (no. 2), 30 Jan 2003; Zollmann v. the United Kingdom, 27 Nov 2003; De Jorio v. Italy, 3 Jun 2004; Tsalkitzis v. Greece, 16 Nov 2006; Bakoyanni v. Greece, 20 Dec 2022; Karácsony and Others v. Hungary, 17 May 2016; Jerusalem v. Austria, 27 Feb 2001; Kart v. Turkey, 3 Dec 2009.

I. ANTECEDENTES

El suceso que desencadena el procedimiento que nos ocupa es el discurso de un miembro de la Cámara de los Lores, Lord Peter Hain, entre cuyas palabras incluyó la declaración de que Philip Green, un reconocido empresario británico del sector textil, era el protagonista de varios casos de acoso sexual y maltrato a los trabajadores, en el seno de su grupo empresarial. Los hechos a los que se refiere este parlamentario se dieron a conocer, justo el día anterior a su discurso, por una publicación del medio de comunicación *The Telegraph*, en la que se daba a conocer que una persona de cierta relevancia había sido objeto de las mencionadas acusaciones. Sin embargo, dicho medio no pudo revelar el nombre de esa persona, porque una orden judicial impedía divulgar esa información.

Al parecer, todos los conflictos surgidos con los antiguos empleados se habían zanjado firmando acuerdos laborales, en los que la determinación de una compensación se acompañaba de un acuerdo de confidencialidad, el cual impedía revelar información sobre las quejas o sobre el contenido del acuerdo, pero dejando abierta la posibilidad de divulgar información relativa a tipos penales. El grupo Arcadia, presidido por Green, cuando conoció que se iba a publicar la noticia, acudió a la justicia ordinaria para solicitar que se ordenara una prohibición de divulgar la información, en virtud de los acuerdos de confidencialidad. Además de la petición principal, solicitaron una orden de anonimato que, tras ser denegada en primera instancia, finalmente logró, en apelación, mediante la aprobación de la medida cautelar, que impedía que el medio de comunicación hiciera referencia a cualquier nombre, como mínimo, hasta la finalización de ese procedimiento judicial. En un caso que debía ponderar la libertad de información con el deber de confidencialidad de los acuerdos, el Tribunal de Apelación consideró que el posible daño irreparable que, en términos económicos, se le iba a causar a la empresa debía evitarse, incluso por encima del interés público de la noticia. Por ello, concedió la medida cautelar y, en consecuencia, el periódico publicó la noticia respetando la orden de anonimato. A pesar de lo cual, el día siguiente de conocerse la información anonimizada, el parlamentario de la Cámara Alta, Lord Hain, haciendo uso de la protección que le brinda su inviolabilidad parlamentaria, comunicó que las informaciones a

las que se refería *The Telegraph* estaban hablando del empresario Philip Green. Es reseñable la circunstancia de que el debate que se estaba manteniendo en sede parlamentaria no tenía relación con los datos revelados.

Tras lo sucedido, el afectado presenta una denuncia ante la Cámara de los Lores, alegando que Lord Hain había abusado de su prerrogativa parlamentaria, usándola para incumplir una resolución judicial, y habiendo conocido la información por su condición de miembro del bufete de abogados que representaba al medio de comunicación implicado. Pero la Cámara se declaró incompetente para juzgarlo, por considerar que no era una conducta prevista en su Código de Conducta. La empresa afectada, en el procedimiento judicial contra *The Telegraph*, que todavía seguía en trámite, incluyó una petición de daños y perjuicios por lo ocurrido. Pero el medio se defendió aduciendo que el artículo 9 de la Bill of Rights de 1689 impide juzgar la información utilizada en un procedimiento parlamentario². El órgano judicial dio traslado a la Cámara de los Lores del estado de la cuestión, por si quería pronunciarse acerca de cómo se había hecho uso de las prerrogativas parlamentarias. Pero, sin haberse producido tal pronunciamiento, los demandantes desistieron del procedimiento, al considerar inútiles sus esfuerzos por preservar la confidencialidad. Posteriormente, la Cámara Alta declaró que una investigación sobre lo sucedido vulneraría la prerrogativa parlamentaria.

Tras agotar todas las posibilidades a nivel nacional, Philip Green interpuso una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), al considerar que la prerrogativa parlamentaria, tal como está concebida en el ordenamiento jurídico del Reino Unido, le ha impedido tener acceso a un juicio con todas las garantías, violando sus derechos del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH), porque sus pretensiones en el juicio pendiente se vieron frustradas, y porque no disponía de acciones judiciales para ejercer contra Lord Hain. De igual manera, considera dañados sus derechos del artículo 8 CEDH, porque su reputación se ha visto afectada negativamente, tras haberse desvelado información protegida por una orden judicial. Y, por último,

² «That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament».

alega la vulneración del artículo 13 CEDH porque no disponía de un recurso efectivo para proteger sus derechos frente al parlamentario.

II. COMENTARIO

1. *Estudio comparado sobre las prerrogativas parlamentarias*

Antes de tratar la cuestión principal, el Tribunal hace un interesante ejercicio de Derecho comparado para examinar cuál es la situación general de la regulación y el funcionamiento de la inviolabilidad parlamentaria en los Estados miembros del Consejo de Europa³. Comienza extrayendo la conclusión de que, en todos los casos examinados, esta prerrogativa implica una protección legal absoluta de las manifestaciones efectuadas en el ejercicio del cargo. Una de las pocas diferencias reside en que la mitad de los países la circunscriben al espacio físico del Parlamento⁴, mientras que en la otra mitad se amparan también las expresiones efectuadas en otros actos considerados como propios del cargo, aunque se produzcan fuera de la sede parlamentaria⁵. Otra diferencia es que en la mayoría de países la protección abarca a todos los ámbitos jurídicos, pero en unos pocos países solo se protege de las acciones penales⁶, y en otros pocos esta protección puede ser retirada por el propio Parlamento⁷.

Si bien, lo más relevante para el caso que nos ocupa son las limitaciones previstas para el ejercicio de la prerrogativa. Así pues, ha detectado que algunos Estados miembros han establecido excepciones a la aplicación de la inviolabilidad parlamentaria, generalmente relacionadas con los potenciales daños al derecho al honor y otros derechos afines⁸, aunque casi la totalidad de los mismos⁹ prevén la

³ Deja fuera del estudio a Andorra, Azerbaiyán, Mónaco, Suiza, y al propio Reino Unido.

⁴ Albania, Bulgaria, Croacia, Republica Checa, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Islandia, Irlanda, Liechtenstein, Lituania, Malta, Macedonia del Norte, Noruega, San Marino, Eslovaquia y Eslovenia.

⁵ Armenia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Luxemburgo, Republica de Moldavia, Montenegro, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Serbia, España, Suecia, Turquía y Ucrania.

⁶ Es el caso de Bulgaria, Croacia, Finlandia, Hungría y Eslovenia.

⁷ Dinamarca, Finlandia, Islandia, y Suecia.

⁸ Albania, Austria, Alemania, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania y Polonia.

⁹ Todos los indicados, menos Albania.

necesidad de autorización del Parlamento para poder emprender acciones legales. También hay algún caso que establece requisitos materiales adicionales a las declaraciones que se realicen¹⁰. Otra percepción del Tribunal es que hay países que, aunque no explicitan límites, poseen mecanismos para acometer los abusos cometidos en el ejercicio de la inviolabilidad¹¹. En cuanto a la regulación de los asuntos *sub iudice*, solo dos países¹² tienen reglas explícitas y procedimientos para juzgarlos, eso sí, dichos procedimientos se desarrollan plenamente en el seno del Parlamento. Por último, tanto si se prevén exclusiones como si no, hay algunos países que disponen de controles externos para el ejercicio de la prerrogativa, en concreto, mediante las diversas acciones previstas para su control de constitucionalidad¹³.

2. *Sobre la posible violación del artículo 8 CEDH*

Entrando en el fondo del asunto, la controversia se circunscribe en torno a las posibles violaciones de los derechos contenidos en los artículos 6, 8 y 13 CEDH. Sin embargo, el tratamiento de cada uno de estos preceptos en esta sentencia es un tanto desigual, pues el Tribunal se centra, sobre todo, en las implicaciones del ejercicio de la inviolabilidad parlamentaria en los derechos del artículo 8 CEDH, mientras que las consideraciones respecto a los otros dos preceptos son algo más parcas, como veremos. Esto lo justifica razonando que, a diferencia de otros casos similares que ha juzgado anteriormente¹⁴, la petición principal del demandante no se dirige contra el funcionamiento de la prerrogativa, sino que está alegando el incumplimiento de la obligación positiva del Estado de disponer de un marco jurídico que garantice que nadie, ni siquiera un miembro del Parlamento, pueda divulgar información confidencial. Debido a esta particularidad, el

¹⁰ En la República Checa se exige que lo manifestado en el Parlamento debe contribuir al debate parlamentario en un contexto de normalidad en el proceso de deliberación.

¹¹ Se refiere a Croacia, España y Ucrania.

¹² Irlanda y Serbia.

¹³ Alemania, España, Italia, República de Moldavia, y Turquía.

¹⁴ Cita los siguientes: *A. v. the United Kingdom* no. 35373/97, ECHR 2002-X; *Cordova v. Italy* (no. 1) no. 40877/98, ECHR 2003-I; *Cordova v. Italy* (no. 2) no. 45649/99, ECHR 2003-I; *Zollmann v. the United Kingdom* no. 62902/00, ECHR 2003-XII; *De Jorio v. Italy* no. 73936/01, 3 Jun 2004; *Tsalkitzis v. Greece* no. 11801/04, 16 Nov 2006; y *Bakoyanni v. Greece* no. 31012/19, 20 Dec 2022.

TEDH centra sus esfuerzos en el impacto producido en los derechos vinculados a la vida privada y familiar.

En síntesis, se parte de la presunción de que el demandante solicita una declaración del TEDH, que vaya en el sentido de admitir que la ausencia de controles en el uso de la prerrogativa parlamentaria, ya sean *ex ante* o *ex post*, daba lugar a violaciones de los derechos amparados por el CEDH. No se pretendía, siguiendo esta premisa, cuestionar la existencia o el alcance de la inviolabilidad parlamentaria, sino constatar los efectos negativos, en términos de afectación de derechos, que se generan por la falta de controles. En este sentido, Green defiende que el principio de separación de poderes no justifica que la legislación británica permita que las prerrogativas parlamentarias sean utilizadas para incumplir resoluciones judiciales, porque, precisamente, ese resultado es una transgresión de dicho principio. Y destaca que, a diferencia de los casos difamatorios, la ruptura de la confidencialidad no era reparable, porque produce un daño irreversible.

El Gobierno del Reino Unido aduce la imposibilidad de establecer los controles exigidos, porque significaría dar el poder a los tribunales para controlar la actividad del Parlamento, limitando la libertad de expresión en sede parlamentaria, que es justo la situación que se pretende evitar con la existencia de la prerrogativa. Prosigue diciendo que ni el Convenio ni la doctrina del TEDH habían establecido ninguna obligación a los Estados de implantar dichos controles. Y, añade que, de hecho, el propio TEDH había declarado, en casos similares, la proporcionalidad de las restricciones de derechos derivadas de la aplicación de las prerrogativas parlamentarias, incluso cuando el daño pueda considerarse muy grave, como se estableció en el caso *A. v. the United Kingdom*. Finaliza, en cuanto a esta cuestión, defendiendo que abrir la puerta a que órganos externos establezcan excepciones socavaría la finalidad misma de la prerrogativa.

El Tribunal comienza por admitir, en base a los hechos probados, que sí existe una injerencia en el derecho a la vida privada de Philip Green. Explica que el examen debe centrarse, por tanto, en las obligaciones positivas de los Estados para preservar lo que dispone el artículo 8 CEDH. Para ello, comienza aclarando que, para decidir cómo llevar a cabo el cumplimiento de dichas obliga-

ciones, los Estados gozan de un amplio margen de apreciación¹⁵, y que dichas autoridades son las idóneas para determinar las medidas a implementar, ya que son las que tienen un contacto directo con las necesidades de sus países. En definitiva, aquí está aplicando el principio de subsidiariedad, tan presente en la doctrina reiterada del propio TEDH, que está expresamente reconocido en el Convenio desde la entrada en vigor del Protocolo número 15, y que viene a significar que las instancias internacionales solo habrán de intervenir en defecto de la acción de las entidades estatales.

Posteriormente, el Tribunal trae a colación algunos pronunciamientos sobre la relación entre el derecho a la vida privada y la libertad de expresión. A destacar lo que indica en relación a la libertad de expresión en el Parlamento, pues defiende que su ejercicio está protegido de una manera superior, dada la vital importancia de esta institución en las sociedades democráticas¹⁶, lo que implica que solo razones de mucho peso pueden justificar una limitación en este sentido. De este modo, está encuadrando el ejercicio de la inviolabilidad parlamentaria bajo el amparo del artículo 10 CEDH, pero con unas garantías reforzadas. Recuerda, siguiendo su argumentación, que ya ha señalado en otras ocasiones que la inviolabilidad posee una finalidad legítima, que es la de preservar la separación de poderes, y que el Derecho Parlamentario, el encargado de regular las prerrogativas, es una de las materias en las que se otorga un mayor margen de apreciación a los Estados¹⁷. Para reforzar ese posicionamiento termina por acudir al principio de autonomía parlamentaria, señalándolo como uno de los principios constitucionales más consolidados entre los Estados miembros.

Teniendo en cuenta lo anterior, alude a la necesidad de establecer un equilibrio entre el ejercicio de las prerrogativas y las obligaciones positivas que tiene el Estado en relación a preservar el derecho a la vida privada. Empieza por indicar que la ponderación en este caso es diferente a la realizada por el órgano judicial nacional,

¹⁵ Citando la doctrina del caso *A, B and C v. Ireland* no. 25579/05, § 249, ECHR 2010.

¹⁶ Citando: *Karácsony and Others v. Hungary* [GC], nos. 42461/13 y 44357/13, § 138, ECHR 2016; y *Jerusalem v. Austria*, no. 26958/95, § 36, ECHR 2001-II.

¹⁷ Citando: *Kart v. Turkey* [GC], no. 8917/05, § 82, ECHR 2009.

en la medida que aquel estaba contraponiendo el derecho a la vida privada con la libertad de información de un medio de comunicación (otorgando preponderancia al primero), siendo esta última algo diferente a la libertad de expresión ejercida en el Parlamento, por lo que ya se ha expresado con anterioridad.

En cuanto a las obligaciones del Reino Unido de garantizar la vida privada mediante controles a las prerrogativas, señala el Tribunal que ambas Cámaras del Parlamento británico habían aprobado resoluciones que recomendaban que los parlamentarios debían comunicar al *Speaker* correspondiente, con una antelación de, al menos, veinticuatro horas, que iban a hacer referencia a algún asunto *sub iudice*. Sin embargo, como esta regla no se ha incorporado al Código de Conducta de la Cámara de los Lores, la Comisión parlamentaria competente no pudo valorar el posible incumplimiento. Esta circunstancia se suma al hecho de que la configuración de la prerrogativa en Reino Unido, en consonancia con la que aplican la mayoría de Estados miembros del Consejo de Europa, ampara la conducta referida en este caso. En caso contrario, cuando la conducta no estuviera amparada por la prerrogativa, podría dar lugar a algún tipo de compensación por daños y perjuicios, pero no es lo que se ha producido en esta ocasión. El Parlamento del Reino Unido, en uso de su autonomía, ha rechazado imponer controles adicionales, como, por ejemplo, cuando una Comisión Mixta de ambas Cámaras entendió que el anecdótico número de casos problemáticos no justificaba imponer restricciones a las prerrogativas parlamentarias. En aplicación del principio de subsidiariedad, el TEDH establece que no puede sustituir al Parlamento en sus funciones. En la misma línea, reitera que, por lo general, en base al estudio comparado efectuado por el propio Tribunal, ningún otro Estado miembro impone restricciones superiores al ejercicio de las prerrogativas y que, de hecho, la propia Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el Parlamento Europeo disponen de prerrogativas menos limitadas que las de Reino Unido. Sobre el caso de los diputados del Parlamento Europeo, podemos destacar el hecho de que ha realizado una interpretación muy amplia de lo que son considerados actos parlamentarios, extendiendo la protección de la prerrogativa hasta amparar algunas manifestaciones efectuadas fuera del recinto del Parlamento (Giménez Sánchez, 2024, p. 44).

Hay que tener en cuenta que el TEDH solo ha intervenido cuando la conducta del parlamentario se llevó a cabo antes de comenzar en el ejercicio del cargo¹⁸, o cuando no estaba amparada por la prerrogativa por realizarse fuera del Parlamento¹⁹. Pero nunca se ha pronunciado, ni considera que deba hacerlo, sobre el alcance de la protección de las prerrogativas cuando sí ampara algún comportamiento de este tipo. Se entiende, en este sentido, que, si el Tribunal interviniera, ya sea imponiendo la creación de controles, ya sea comprobando la eficacia de esos controles, estaría privando al Parlamento de su autonomía. Concluye que la posible conducta de un parlamentario que sea contraria a la separación de poderes no puede combatirse agravando la transgresión del mismo principio.

A pesar de ello, el Tribunal reconoce las consecuencias negativas derivadas de las declaraciones de Lord Hain. La desaparición de los efectos de la medida cautelar, que estaba sólidamente fundada, el daño a la reputación del demandante y a la de las empresas que dirigía, y la imposibilidad sobrevenida de que los exempleados afectados pudieran elegir que no se hicieran públicos los sucesos. Pero, en virtud del principio de autonomía del Parlamento, corresponde, en este caso, a las Cámaras del Reino Unido valorar el alcance y los efectos de las prerrogativas parlamentarias. Eso sí, recomienda que se revise con cierta periodicidad la necesidad de tomar medidas adicionales en este sentido. A pesar de ello, igualmente entiende que no ha habido violación del artículo 8 CEDH, porque la conducta queda ampara por una prerrogativa parlamentaria, cuya regulación se encuentra dentro del margen de apreciación del que disponen los Estados.

En resumen, el Tribunal, si bien encuadra el ejercicio de la inviolabilidad parlamentaria como una tipología cualificada de la libertad de expresión del artículo 10 CEDH, y esto podría llevar a pensar que está contraponiendo los derechos del 8 CEDH con los del 10 CEDH, en realidad lleva a cabo una ponderación basada en principios. Los principios a los que se refiere son la separación de poderes, la autonomía del Parlamento, y el principio de subsidiariedad. Trae

¹⁸ Tsalkitzis v. Greece no. 11801/04, 16 Nov 2006.

¹⁹ Cordova v. Italy (no. 1) no. 40877/98, ECHR 2003-I; Cordova v. Italy (no. 2) no. 45649/99, ECHR 2003-I; De Jorio v. Italy no. 73936/01, 3 Jun 2004; y Bakoyanni v. Greece no. 31012/19, 20 Dec 2022.

a colación la separación de poderes como fundamento de la propia existencia de la prerrogativa parlamentaria que, entre otros propósitos, pretende que el poder judicial no pueda coartar, ni restringir, el debate parlamentario, siendo esta una parte fundamental de la función del cargo representativo. El principio de autonomía parlamentaria lo aplica para explicar la ausencia de controles externos, pues sin este requisito la eficacia de la prerrogativa quedaría seriamente afectada, ya que en la práctica supondría someter el debate parlamentario a los intereses de otros poderes. Esto es porque el Parlamento tiene el poder exclusivo para decidir sobre los conflictos originados en su seno, y sobre las sanciones que se puedan imponer a sus miembros (Adler, 1999, p. 83). Además, en Reino Unido esta autonomía se ve reforzada por el principio de soberanía del parlamento, que posee un papel central en la organización constitucional de dicho Estado (Gordon, 2017, p. 23). Y, por último, el principio de subsidiariedad le sirve para exponer que la configuración de la inviolabilidad parlamentaria, así como sus controles y sus límites, como elementos propios del Derecho parlamentario, entran dentro del amplio margen del que disponen los Estados para regular dicha materia. Este principio supone que la intervención del TEDH solo está justificada «únicamente en aquellos casos en que las instancias nacionales, habiendo tenido oportunidad para examinar las violaciones de derechos y libertades alegadas por los recurrentes no las hayan remediado adecuadamente» (López Guerra, 2014, p. 15). Y, se ha considerado que, en este caso, las autoridades del Reino Unido han actuado correctamente, conforme al amplio margen de apreciación del que disponían.

3. *Sobre la posible violación de los artículos 6 y 13 CEDH*

En lo que se refiere a la afectación de los derechos del artículo 6.1 CEDH, el demandante expone dos motivos principales. En primer lugar, considera que la inexistencia de procedimientos para reclamar a Lord Hain por su conducta es una clara violación del referido precepto del Convenio, en la medida que le impide tener acceso a un proceso equitativo. Y, en segundo lugar, entiende que las revelaciones efectuadas por el parlamentario hicieron que sus pretensiones en el procedimiento judicial que estaba en curso, dirigido contra *The Telegraph*, devinieran inútiles.

Sobre el primer motivo de la impugnación, interpreta el Tribunal, de nuevo, que no se dirige contra la existencia misma de la prerrogativa parlamentaria, sino contra la ausencia de controles en el ejercicio de la misma. Partiendo de ello, recupera la doctrina de los casos *A v. UK* y *Zollmann v. UK*, para responder a las alegaciones del demandante, relativas a la ausencia de fin legítimo y a la desproporcionalidad de la injerencia en sus derechos. Del caso *A v. UK* recupera los argumentos referidos a la proporcionalidad, diciendo que se ve cumplida porque la prerrogativa solo opera en las declaraciones efectuadas en sede parlamentaria, por tanto, no es ilimitada; porque su finalidad es proteger el funcionamiento del Parlamento en su conjunto, no constituyendo, en ningún caso, un privilegio individual; y, por último, tal como reflejó en la sentencia de ese caso, en relación con la ausencia de controles, recuerda que se puede solicitar a la Cámara que se retracte, y que, incluso, el órgano parlamentario competente puede sancionar a los parlamentarios en casos en los que considere que ha habido «desacato a la Cámara». De la doctrina expuesta en el caso *Zollmann v. UK* recuerda que la ausencia de posibilidad de indemnización, o el nivel de gravedad del daño causado no desmontan la proporcionalidad de las restricciones derivadas del ejercicio de la inviolabilidad; además, también dice que si se permitiera aplicar múltiples excepciones a la prerrogativa la eficacia de la misma desaparecería, impidiendo alcanzar los fines legítimos que persigue. Añade, finalmente, que, si el Tribunal obligase a las autoridades nacionales a establecer un recurso específico contra el uso de las prerrogativas, estaría invadiendo el margen de apreciación de los Estados en dicha materia. De nuevo, está aplicando, de manera estricta, el principio de subsidiariedad en materia de soberanía parlamentaria.

Sobre el segundo motivo de impugnación, la pérdida de utilidad de las pretensiones en el procedimiento judicial que estaba en curso, el TEDH hace una distinción que resulta vital. Diferencia, por una parte, la medida cautelar que ordenaba el anonimato y, por otra parte, el objeto principal del proceso, que era la protección de la confidencialidad a la que obligaban los acuerdos con los exempleados. Aclara el Tribunal que las revelaciones del Lord afectan, al menos en parte, a los efectos de la medida cautelar, pero no impidieron continuar el procedimiento en lo que atañe al objeto principal, pues no afectó

nada a la confidencialidad del contenido de los acuerdos. Llegados a este punto, en cuanto a este bloque de alegaciones, el Tribunal no aprecia que haya habido ninguna irregularidad en el proceder de los órganos judiciales, más bien al contrario, destacando que, incluso, se aplicó una ponderación de derechos, entre la privacidad y la libertad de información, que se resolvió a favor del demandante, y, por ende, en detrimento de los intereses del medio de comunicación. Por todo lo expuesto, el TEDH inadmite las alegaciones sobre la posible violación de los derechos del 6.1 CEDH por ser manifiestamente infundadas.

En último lugar, se aborda la cuestión de la posible vulneración del artículo 13 CEDH, que exige que existan vías internas de recurso efectivas para la protección de los derechos del CEDH. En este sentido, el demandante considera, de nuevo, que hay una ausencia de procedimientos, a nivel nacional, para garantizar los derechos del Convenio cuando entran en conflicto con las prerrogativas parlamentarias. El Tribunal acude a la doctrina del caso *James and others v. UK* para recordar que dicho precepto no permite impugnar la legislación primaria de un Estado por incompatibilidad con el CEDH y, remitiéndose a lo ya expuesto en relación a lo que dispone el artículo 9 de la *Bill of Rights* de 1689, también inadmite estas alegaciones por ser manifiestamente infundadas.

En definitiva, en lo que atañe a los derechos de los artículos 6 y 13 CEDH, directamente dicta la inadmisión, no haciendo un desarrollo muy exhaustivo de las cuestiones de fondo, porque considera que los posibles conflictos con tales preceptos han quedado resueltos, o bien por la doctrina expuesta en resoluciones de otros casos anteriores, o bien por las mismas razones expuestas en cuanto lo que concernía a la injerencia en los derechos del artículo 8 CEDH.

III. CONCLUSIONES

La cuestión principal del caso es si una supuesta insuficiencia de límites, o de controles, aplicables al ejercicio de la prerrogativa de la inviolabilidad parlamentaria, tiene cabida dentro del marco jurídico del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En el presente caso, se produce la circunstancia de que se ha utilizado la protección que brinda la prerrogativa para esquivar, conscientemente o no, lo ordenado por una resolución judicial, que había establecido la obligación

de mantener el anonimato de los sujetos que, de una manera u otra, estaban implicados en los sucesos divulgados.

El TEDH ha comenzado llevando a cabo un estudio comparado, en el que analizaba la regulación de casi todos los Estados miembros del Consejo de Europa, con la intención de extraer algunas conclusiones útiles para el caso, en concreto en lo relativo a la extensión de la inviolabilidad parlamentaria, sus límites y sus posibles controles. En general, lo que concluye de este estudio es que hay muchas similitudes en los Estados, con algunos matices en relación al ámbito espacial (solo dentro del Parlamento, o incluyendo actos de naturaleza parlamentaria que tengan lugar fuera del mismo), al ámbito jurídico de protección (en algunos casos solo protege de acciones penales), o a las excepciones explícitas que se dejan fuera del amparo de la prerrogativa (exclusiones de las manifestaciones difamatorias, por ejemplo). En lo demás, por lo general, el campo de actuación de la prerrogativa es muy amplio y los límites y controles se dejan en manos del Parlamento, salvo en aquellos países en los que hay un control constitucional de los actos parlamentarios, en los cuales sería posible, al menos teóricamente, un control externo de las declaraciones efectuadas por los miembros de las Cámaras.

El grueso de las alegaciones y de los argumentos del Tribunal se desarrollan en torno a la afectación del derecho a la vida privada de Philip Green, como producto de las declaraciones de Lord Hain en la Cámara Alta. El Tribunal admite que ha habido una injerencia en el derecho del demandante, pero procede a examinar si dicha injerencia está justificada. Y, para comprobar la justificación de la injerencia, contrapone el derecho a la vida privada con la libertad de expresión en su versión cualificada, al tratarse de su operatividad en el seno del Parlamento, y disfrutada por los representantes del pueblo. Por ello, enmarca el ejercicio de la prerrogativa dentro de la protección del artículo 10 CEDH.

Sin embargo, pese a que, aparentemente, va a colocar en un lado de la balanza a los derechos del 8 CEDH, y en el otro lado los derechos del 10 CEDH, acaba por añadir en este segundo lado una serie de principios constitucionales. Estos principios son, por una parte, la separación de poderes y la autonomía parlamentaria, que forman parte de la tradición jurídica de los Estados miembros; y, por

otro lado, el principio de subsidiariedad que, además, se encuentra desarrollado por abundante doctrina del TEDH desde hace décadas, y se incluyó en el texto del Convenio con la entrada en vigor de la reforma introducida por el Protocolo nº 15. Acaba por realizar, por tanto, una ponderación basada en principios. De esta ponderación se extrae que dichos principios, siendo vitales para el Estado de Derecho, son suficiente justificación para las injerencias que se hayan podido producir en determinados derechos individuales.

En cuanto a las restricciones de derechos que se producen por las declaraciones amparadas por la inviolabilidad parlamentaria, el Tribunal acude a su doctrina previa para defender su proporcionalidad en la medida en que existen límites al ejercicio de la prerrogativa (normalmente en los ámbitos espacial y material, con las particularidades de cada ordenamiento estatal), y contando con que persigue el fin legítimo de proteger las funciones del Parlamento, sede de la soberanía popular. Además, señala que la gravedad del daño producido no influye en el resultado del test de proporcionalidad aplicado, y que no se pueden ir añadiendo excepciones a la aplicación de las prerrogativas, en función de las múltiples injerencias individuales que se pudieran producir, porque tal nivel de intervención acabaría por desactivar la eficacia de las propias prerrogativas, con el consecuente daño que se generaría respecto a los principios constitucionales mencionados, que son fundamentales en el Estado democrático de Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDER, J. (1999). *Constitutional and administrative law*. MacMillan.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M. (2024). *Las prerrogativas parlamentarias*. Marcial Pons.
- GORDON, M. J. (2017). *Parliamentary sovereignty in the UK constitution: process, politics and democracy*. Hart Publishing.
- LÓPEZ GUERRA, L. (2014). Los Protocolos de reforma nº 15 y 16 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. *Revista Española de Derecho Europeo*, (49), pp. 11-49.

NO HAY MAL QUE CIEN AÑOS DURE. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DE- RECHOS HUMANOS DE 11 DE FEBRERO DE 2025 EN EL CASO DE NOVAYA GAZETA Y OTROS C. RUSIA

NO EVIL LASTS FOR A HUNDRED YEARS. COMMENTARY ON
THE JUDGMENT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
OF 11 FEBRUARY 2025 IN THE CASE OF NOVAYA GAZETA AND
OTHERS V. RUSSIA

Samuele GHERARDI

Profesor de Derecho Constitucional
Doctor en Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-2012-2182>

RESUMEN

En esta ocasión el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) resuelve sobre ciento sesenta y un recursos presentados contra la Federación Rusa después de que las autoridades nacionales ejecutaran una larga serie de sanciones severas con arreglo a las últimas reformas del Código de Infracciones Administrativas y del Código Penal, llevadas a cabo inmediatamente después del inicio de la guerra. Estas sanciones se fundamentan en presuntos supuestos de «difusión de información deliberadamente falsa» sobre las fuerzas armadas rusas.

El motivo principal que alegan los recurrentes radica en señalar cómo la aplicación de penas tan desproporcionadas y extremas socava su derecho a la libertad de expresión, protegido por el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), alimentando un clima de autocensura y disuadiendo a otros de ejercer derechos esenciales en una sociedad democrática.

El comentario sobre la sentencia presentado no se circunscribe al análisis del juicio de proporcionalidad que el Alto Tribunal realiza sobre las medidas

que afectan a la libertad de expresión, sino que se extiende también a los demás derechos presuntamente conculcados según los recurrentes.

Palabras clave: derecho a la libertad de expresión, endurecimiento de las normas sancionadoras penales y administrativas, juicio de proporcionalidad, Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Artículos clave: arts. 3, 5(§1-3-4), 8, 10, 34, 41 CEDH; art. 39 Reglamento de Procedimiento del TEDH; arts. 13.15(9), 20.3(3) Código de Infracciones Administrativas ruso; arts. 207.3, 207.3.2, 275, 282.2.a), 284.1, 354.2 Código Penal ruso.

Resoluciones relacionadas: SSTEDH, caso Handyside c. Reino Unido, de 7 de diciembre de 1976; caso Wille c. Liechtenstein, de 28 de octubre de 1999, n. 28396/95; caso Stoll c. Suiza, de 10 de diciembre de 2007, n. 69698/01; caso Ahmet Yildirim c. Turquía, de 18 de diciembre de 2012, n. 3111/10; caso Perinçek c. Suiza, de 15 de octubre de 2015, n. 27510/08; caso Yefimov y Youth Human Rights Group c. Rusia, de 7 de diciembre de 2021, nn. 12385/15 y 51619/15; DTEDH, caso Pivkina y otros c. Rusia, de 6 de junio de 2023, nn. 2134/23 y otros.

ABSTRACT

On this case, the European Court of Human Rights (ECHR) ruled on one hundred and sixty-one appeals filed against the Russian Federation after national authorities imposed a long series of severe sanctions in accordance with the latest reforms to the Code of Administrative Offences and the Criminal Code, carried out immediately after the start of the war. These sanctions are based on alleged cases of “deliberately spreading false information” about the Russian armed forces.

The main argument advanced by the appellants is that the application of such disproportionate and extreme penalties undermines their right to freedom of expression, protected by Article 10 of the European Convention on Human Rights (ECHR), fostering a climate of self-censorship and deterring others from exercising essential rights in a democratic society.

The commentary on the judgment presented is not limited to an analysis of the High Court’s proportionality test on measures affecting freedom of expression, but also extends to other rights allegedly violated according to the appellants.

Keywords: Right to freedom of expression, tightening of criminal and administrative penalties, proportionality test, European Court of Human Rights.

Key articles: Arts. 3, 5(§1-3-4), 8, 10, 34, 41 ECHR; Art. 39 Rules of Procedure of the ECtHR; Arts. 13.15(9), 20.3(3) Russian Code of Administrative Offences; arts. 207.3, 207.3.2, 275, 282.2.a), 284.1, 354.2 Russian Criminal Code.

Related decisions: ECHR, Handyside v. United Kingdom, 7 December 1976; Wille v. Liechtenstein, 28 October 1999, no. 28396/95; Stoll v. Switzerland, 10 December 2007, no. 69698/01; Ahmet Yildirim v. Turkey, 18 December 2012, no. 3111/10; Perinçek v. Switzerland, 15 October 2015, no. 27510/08; Yefimov and Youth Human Rights Group v. Russia, 7 December 2021, nos. 12385/15 and 51619/15; DTEDH, case Pivkina and others v. Russia, 6 June 2023, nos. 2134/23 and others.

I. INTRODUCCIÓN

El análisis que se presenta debe considerar en todo momento el complicado contexto social y político de la guerra ruso-ucraniana en el que se inserta. Un contexto de estado de guerra difícil de regular en el marco del derecho objetivo, con lo cual se presentan como relativamente comunes las excepciones relacionadas con el derecho de emergencia. Al mismo tiempo, la activación de un estado de emergencia no puede justificar la anulación o la limitación arbitraria de los derechos fundamentales de los ciudadanos, ni siquiera los relacionados con la libertad de expresión.

En este sentido, el Tribunal debe examinar en la presente resolución si los objetivos legítimos de «seguridad nacional, integridad territorial o seguridad pública» que pueden restringir, sancionar o condicionar el derecho a la libertad de expresión se han aplicado de manera suficientemente ponderada, como para no anular el debate político protegido por el Convenio. Precisamente sobre la base de los estándares exigidos por el art. 10 CEDH se impugnan las disposiciones recientemente adoptadas por las autoridades rusas, en cuyo marco se ha producido una larga serie de condenas, muchas de ellas de carácter penal, dando lugar a la privación de libertad de parte de los demandantes.

Primeramente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), acumulando los recursos presentados ante el mismo, destaca que la declaración de abstención de Rusia de participar en el procedimiento no la exime del objeto del caso. Así, considera la posibilidad de examinar las pretensiones de los recurrentes en el ámbito de su jurisdicción, puesto que las presuntas injerencias en los derechos han tenido lugar antes del 16 de septiembre de 2022, fecha en la que Rusia dejó de ser Estado miembro del Consejo de Europa. Asimismo, en consideración de que la Federación de Rusia ha ejercido su jurisdicción sobre dicho territorio desde el 18 de marzo de 2014, el Tribunal admite su competencia también sobre la presunta violación de derechos subjetivos derivada de conductas mantenidas en el territorio de Crimea.

II. ANTECEDENTES DE HECHO

Al día siguiente del comienzo de la operación militar rusa, el Servicio Federal de Supervisión de las Telecomunicaciones, Tecnologías de la Información y Medios de Comunicación (*Roskomnadzor*, en adelante, RKN) difundió la información de que los medios de comunicación debían utilizar exclusivamente datos e informaciones obtenidas desde fuentes oficiales rusas. Acto seguido, la Fiscalía General (también PGO) solicitó a este organismo público limitar el acceso a las noticias de guerra a los medios de comunicación rusos independientes, sosteniendo que dichos medios difundirían noticias «fiables, pero no correspondientes con la verdad».

Poco después, la Duma (el Parlamento ruso) llevó a cabo en tan solo un día la tramitación y aprobación en tres lecturas –convalidada por el Consejo de la Federación y firmada por el Presidente– de la reforma del Código de Infracciones Administrativas de la Federación de Rusia (en adelante, CAO) y del Código Penal (también CP) en materia de difusión de «información deliberadamente falsa» sobre el despliegue de las Fuerzas Armadas de Rusia y los llamamientos públicos para impedir dicho despliegue¹. Las reformas fueron objeto de una declaración del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que se mostró «profundamente preocupado»², en primer lugar, por la decisión de reformar el código penal en materia de difusión de «información deliberadamente falsa» sobre el ejército y, en segundo lugar, por la decisión tomada por el RKN a petición del PGO de obligar a los periodistas a utilizar exclusivamente información procedente del Gobierno ruso. Consecuencia de ello fue que, ya a partir del 6 de marzo de 2022, se bloquearon tanto varios sitios web de medios de comunicación independientes rusos como sitios web de medios de comunicación extranjeros con contenidos en lengua rusa.

Otro hecho relevante fue la conclusión del procedimiento previsto *ex art.* 8 del Estatuto del Consejo de Europa, en cuyo marco se ha dictado la Resolución del Consejo de Ministros del Consejo de

¹ El *nomen iuris* de la norma fue la Ley Federal n.º 31-FZ, de 4 de marzo de 2022.

² Véase las Conclusiones del Informe CCPR/C/RUS/CO/8, 1 diciembre 2022.

Europa³, por la que la Federación de Rusia ha dejado de ser miembro de dicha organización.

El marco jurídico a disposición de las autoridades rusas ha dado lugar, según señalan las partes recurrentes, a tres grupos de medidas que han influido en la restricción de la libertad de información: (1) el cierre de organizaciones mediáticas de diversa índole; (2) acciones penales contra personas físicas, representantes públicos y ciudadanos particulares; (3) una batería de procedimientos administrativos sancionadores contra representantes y particulares. Los procedimientos descritos por los recurrentes seguían un patrón común cuyo resumen se presenta a continuación.

1. *El cierre de medios de comunicación independientes.* En estos casos la primera medida tomada por las autoridades rusas sería la solicitud por el RKN y el PGO de la retirada (TDR) de editoriales, publicaciones o informaciones por incluir «información falsa de interés público»⁴. Acto seguido, el medio de comunicación presentaba un recurso sistemáticamente rechazado en primera instancia por el Tribunal de distrito correspondiente, desestimándose después en apelación en vía definitiva por el Tribunal de la ciudad⁵. En ocasiones, este patrón de envío de TDR y presentación de los correspondientes recursos se repitió varias veces⁶. Ante las presuntas amenazas del RKN y de la fiscalía de bloquear el acceso al sitio web y llevar a cabo posibles acciones penales contra los responsables, la propia organización mediática proveía la retirada de los contenidos potencialmente problemáticos de su página web o, de no hacerlo, el RKN sugería a los

³ Se trata de la Resolución CM/Res (2022)2.

⁴ Así ocurrió en el caso de Novaya Gazeta y Dmitriy Muratov en relación con un editorial del Sr. Muratov, «*Novaya Gazeta* contra la guerra», y una declaración conjunta de medios de comunicación independientes, «Dolor, ira y vergüenza. Esta guerra es una locura» (§ 9). Las notificaciones de TDR también llegaron a Dozhd TV y Natalya Sindeyeva, primero el 26 de febrero de 2022, junto con la restricción del acceso al sitio web, y luego, el 1 de marzo, con un nuevo TDR, el RKN bloqueaba el acceso al sitio web tvrain.ru.

⁵ Siempre en el caso Novaya Gazeta, la acción del recurrente fue desestimada en primera instancia por el Tribunal de Distrito de Tverskoy de Moscú el 5 de agosto de 2022 y por el Tribunal Municipal de Moscú en apelación el 13 de junio de 2023.

⁶ De nuevo en el caso Novaya Gazeta, tras recibir otros cuatro TDR, el 15 de junio de 2022, el Tribunal del Distrito de Tverskoy, y el 25 de abril de 2023, el Tribunal de la Ciudad de Moscú en apelación, desestimaron nuevamente los recursos sobre los mismos.

operadores de telecomunicaciones intervenir, por ejemplo, eliminando un canal de televisión de sus paquetes de ofertas. En todo caso, ante la alegada imposibilidad de continuar con sus actividades y el miedo a las consecuencias jurídicas, estas organizaciones adelantaron la interrupción provisional de su actividad⁷.

Sin embargo, la decisión de interrumpir las actividades no habría frenado en ningún caso las sanciones impuestas por las autoridades rusas. Asimismo, tampoco lo consiguió el TEDH que, con fecha 8 de marzo de 2022⁸, solicitó al Gobierno ruso que se abstuviera hasta nuevo aviso de tomar medidas que bloquearan o interrumpieran la actividad de *Novaya Gazeta*, ya que ello podría privarla de los derechos garantizados en virtud del art. 10 CEDH.

De tal forma que, en varias ocasiones, la acusación fue presentada por el mismo RKN, basándose en la supuesta difusión de «noticias falsas», infracción punible en virtud del art. 13.15(9) CAO, cuyo supuesto de hecho sería más concretamente la «difusión de información deliberadamente falsa de importancia pública presentada como informes fiables en los medios de comunicación o en las redes de telecomunicaciones». La acusación acabaría en una sentencia condenatoria del Tribunal de distrito relativa al pago de una multa, desestimándose sucesivamente el recurso presentado por la organización mediática⁹. A raíz de ello, el RKN procedía a bloquear el acceso a los sitios web en cuestión. Tras desestimar las alegaciones de los recurrentes, las autoridades judiciales disponían la suspensión de su licencia de publicación, y, posteriormente, la Corte Suprema de Rusia expresaba parecer favorable a la solicitud del RKN para proceder al cierre definitivo del sitio web.

⁷ En el supuesto de *Novaya Gazeta* primero optó por eliminar el contenido en la web con fecha 4 de marzo de 2022 y luego interrumpió sus actividades el 28 de marzo de 2022. En el caso de *Dozhd TV* el 3 de marzo de 2022 la redacción del canal televisivo dejó de producir y difundir contenido mediático.

⁸ Véase el comunicado del TEDH, de 10 de marzo de 2022, «La Cour européenne applique des mesures provisoires d'urgence dans l'affaire concernant le quotidien russe *Novaya Gazeta*», CEDH 084 (2022).

⁹ *Novaya Gazeta* fue denunciada en el mayo de 2022 y sucesivamente condenada el 6 de julio de 2022 por el Tribunal de Distrito Simonovskiy de Moscú al pago de una multa de entre 300.000 y 350.000 rublos rusos, y los recursos fueron desestimados por el Tribunal de la ciudad de Moscú el 9 y 10 de junio y el 27 de julio de 2023.

2. *La incoación de procedimientos penales y condenas contra personas físicas por «difusión pública de información deliberadamente falsa»*. Los procedimientos penales recurridos habrían tenido lugar en el marco de la nueva redacción del art. 207.3 CP, con la aplicación de distintas circunstancias agravantes para sancionar conductas relacionadas con la «*difusión pública de información deliberadamente falsa*»¹⁰, presentada como noticias fiables, relativa al despliegue de las fuerzas armadas de la Federación de Rusia para la protección de los intereses de la Federación de Rusia y de sus ciudadanos y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales».

A nivel sustantivo, las agravantes aplicadas se han relacionado con conductas descritas en el Párrafo 2 del artículo, es decir, llevadas a cabo (a) «mediante el uso del cargo», (b) «en un grupo organizado o coordinado», (c) «utilizando pruebas fabricadas específicamente para respaldar las acusaciones [contra la Federación Rusa]», (d) «por motivos pecuniarios», y (e) «por razones de odio político, ideológico, racial, étnico o religioso». Las consecuencias jurídicas de estas conductas incluyen una multa de entre 3.000.000 y 5.000.000 de rublos o una pena de prisión de entre cinco y diez años. Los tribunales rusos han reconocido varias conductas relacionadas con el tipo penal del art. 207.3 CP, dictando sentencias condenatorias que imputaban acciones antijurídicas aplicando el *quid pluris* de distintas agravantes combinadas graduando al alza la sanción con el reconocimiento de otros delitos. Se propone un resumen de las condenas de los recurrentes en función de los tipos penales.

a. Solo para un recurrente¹¹ –director de documentales– se estimó la configuración del delito de «difusión de información deliberadamente falsa» sin agravantes, por publicar información en sus redes sociales relativa al hecho, entre otros, de la muerte de diez mil personas en Mariupol. La acusación derivó en una sentencia condenatoria de tres años de prisión, siendo aumentada a siete años después de recurrirse. Todos los demás recurrentes manifiestan haber sido condenados con agravantes.

¹⁰ La cursiva es personal, se usa para enfatizar el tipo penal que ha determinado todas las condenas.

¹¹ Véase recurso n. 2156/23, Vsevolod Korolev.

b. Un recurrente¹² –periodista y político opositor– fue condenado con las agravantes de haber actuado por (d) «fines lucrativos» y motivos de (e) «odio político»¹³, por percibir una cuantía económica «hablando negativamente» (§ 26) de las autoridades rusas. Se le reconoció también haber participado en actividades de una «organización indeseable» (delito tipificado en el art. 284.1 CP), y, aún más grave, que había sido miembro de una organización declarada «indeseable», por lo que fue acusado y condenado por «alta traición» (art. 275 CP)¹⁴ y los cargos anteriores a veinticinco años de reclusión en un centro de máxima seguridad.

c. En otro supuesto¹⁵ –periodista–, la imputación incluía las agravantes de incitar en un vídeo a la «violencia contra las autoridades rusas y el personal militar» (delito de «llamamientos públicos a desatar una guerra de agresión», art. 354.2 CP), haber invocado «la destrucción de ciudadanos rusos por motivos de nacionalidad, idioma y origen» (delito de «incitación al odio» *ex* art. 282.2.a) CP), por la «difusión de información deliberadamente falsa» sobre el bombardeo por las fuerzas armadas rusas sobre infraestructura civil y civiles en Ucrania (con la agravante del (e) «odio político»). La condena dictada *in contumacia* ascendió a catorce años de prisión. La misma agravante se aplicó a otra recurrente¹⁶ –artista– por haber sustituido cinco etiquetas de precios en un supermercado de San Petersburgo con mensajes sobre la guerra entre Rusia y Ucrania que no se ajustaban a la información oficial. El reconocimiento de su culpabilidad supuso una condena de siete años de prisión. Asimismo, otra recurrente¹⁷

¹² Véase recurso n. 43083/22, Vladimir Kara-Murza.

¹³ Estas dos agravantes se han determinado, por ejemplo, en el caso del recurrente Vladimir Kara-Murza (n. 43083/22) por pronunciar un discurso ante la Cámara de Representantes del Estado de Arizona financiado por una organización declarada «indeseable» por Rusia.

¹⁴ La configuración de este delito se reconocía por «proporcionar asesoramiento u otra asistencia a una organización extranjera en actividades que socavan la seguridad de la Federación de Rusia» (§29). Este cargo se refería a su pertenencia al Consejo de administración de la FRF y a sus tres intervenciones ante la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, el Comité Noruego de Helsinki y la Comisión Helsinki de los Estados Unidos, por las que había recibido honorarios de la misma organización de FRF.

¹⁵ Recurso n. 45470/22, Dmytro Gordon.

¹⁶ Recurso n. 45953/22, Aleksandra Skochilenko.

¹⁷ Recurso n. 50247/22, Olga Smirnova.

–activista– fue acusada de difundir publicaciones que promovían una manifestación contra la guerra en el grupo en las redes sociales War Chronicles. Fue condenada por los mismos cargos a seis años de prisión junto con la prohibición durante los cuatro años siguientes de administrar páginas web.

d. Distintos tipos de agravantes se han reconocido a un recurrente¹⁸ –director de un medio de comunicación en línea– que difundió la información de que once oficiales de la Guardia Nacional se negaron a participar en las operaciones en Ucrania, por haber (a) «utilizado su cargo para difundir la información». La condena ascendió a cinco años y seis meses de prisión, con la prohibición de ejercer actividades periodísticas durante dos años y medio después de cumplir la condena.

e. Por último, otro recurrente¹⁹ –videoblogger y su copresentador– fueron acusados con las agravantes de haber (b) «actuado en un grupo coordinado» y de haber (c) «falsificado pruebas en apoyo de las acusaciones», por publicar un vídeo en YouTube con el título «Guerra. Resumen de la novena jornada», en el que denunciaba diversos acontecimientos, entre ellos, la destrucción de ciudades y el asesinato de civiles. Tanto él como su colaborador fueron condenados *in contumacia* a once años de prisión.

Sentadas las bases sustantivas, también a nivel procesal los recurrentes denuncian la vulneración de distintos derechos. En las demandas se lamentan varios supuestos de arbitrariedad, que se configurarían, por ejemplo, en las *detenciones*, pues un acusado habría sido detenido por la policía por «cambiar de dirección y acelerar el paso al ver a los agentes de policía» (§ 25). Arbitrariedad que se reiteraría en la *aplicación y ejecución de medidas cautelares*, donde se destacan la falta de notificación formal (§ 35), albergándose dudas también sobre la fundamentación de los supuestos de hecho (se consideran circunstancias influyentes como la falta de empleo fijo, la existencia de amigos en Ucrania o una hermana que vive en Francia) (§39), o sobre la evidencia de secuestros de hasta 5.000.000 RUB de las cuentas bancarias motivados como medida «proporcional al daño

¹⁸ Recurso n. 48520/22, Mikhail Afanasyev.

¹⁹ Recurso n. 57229/22, Maikl Sidney Naki.

causado por la infracción» (siendo la infracción el contenido de un vídeo en Youtube) (§ 50). En el mismo orden de cosas, esto derivaría en la indefensión también en la *adquisición y fundamentación de las pruebas*, como, por ejemplo, en el caso *Afanasyev* (§ 43), en el que los registros y el embargo de objetos se llevaron a cabo durante la prisión preventiva del acusado sin especificar qué se buscaba ni la utilidad para la investigación, o en el caso *Kara-Murza* (§ 30), acusado tras la recuperación online de los vídeos de sus discursos y adquiriéndose sin permiso desde sus teléfonos móviles las facturas de conferencias. Además, en este último supuesto, se habría probado la falsedad de sus declaraciones sobre la base de un documento emitido por el propio Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (sujeto criticado en los discursos que constituían la base de la condena por «alta traición»).

Se manifiestan patrones comunes en las *detenciones y en los procesos*. A la acusación de la fiscalía, o de otro organismo como el Comité de Investigación de la Federación de Rusia (ICRF), que opera como un organismo anticorrupción, podía seguir la aplicación de medidas cautelares contra el ciudadano y su reconocimiento como «agente extranjero». En algunos casos se ha aplicado la medida cautelar de prisión preventiva, prorrogada cada dos meses, que para algunos recurrentes alcanzaría la duración de más de un año antes de la sentencia condenatoria²⁰. Las lesiones de derechos habrían tenido lugar también en las vistas, siendo los imputados colocados o en una jaula metálica en la sala del tribunal (§ 40) o en una cabina de cristal completamente cerrada, estrecha y sofocante (§ 54). Otros demandantes lamentan su indefensión por juicios con condenas *in contumacia* (§§ 37, 52), y otros más se quejan de la ausencia de documentación en todo el procedimiento (§ 35). En relación con la imposición de las penas, normalmente se fijarían por el Tribunal de distrito de la ciudad correspondiente y serían posteriormente confirmadas (o aumentadas) en apelación por el Tribunal de Apelación de la ciudad.

²⁰ El caso más emblemático parece ser el de la demandante Aleksandra Skochilenko, detenida el 11 de abril de 2022 y reclusa, aparentemente sin que se le haya imputado ningún cargo y sin que se le haya dictado sentencia, hasta el 16 de noviembre de 2023, tras haber sido desestimado el recurso contra la orden de detención por el tribunal de la ciudad de San Petersburgo.

3. *Procedimientos administrativos sancionadores contra representantes y particulares.* El resto de los demandantes fueron condenados en virtud de la nueva versión del art. 20.3.3 CAO, que castigaba con multa «las acciones públicas destinadas a desacreditar el despliegue de las fuerzas armadas de la Federación de Rusia [...], incluidos los llamamientos públicos destinados a obstaculizar el despliegue de las fuerzas armadas».

La sanción se habría aplicado de manera muy amplia, a cualquier tipo de mensaje que se difundiera en ropa, carteles, pancartas, pegatinas, publicaciones en redes sociales, hashtags o dibujos, sancionados incluso cuando el simple «no a la guerra» se reprodujera «de forma encubierta pero fácilmente reconocible» (§ 58)²¹.

III. SOBRE LA PRESUNTA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

1. *¿Difusión de noticias falsas o restricción desproporcionada de la libertad de expresión?*

Los recurrentes sostienen que el «cierre de las organizaciones mediáticas y el enjuiciamiento penal de los demandantes individuales» por declaraciones relacionadas con crónicas de guerra o a favor de la paz vulneran el derecho a la libertad de expresión enunciado en el art. 10 CEDH.

Siguiendo el orden de análisis del TEDH, los recurrentes de las *organizaciones mediáticas* aducen que la introducción repentina de la responsabilidad penal por la difusión de «noticias falsas» sobre el ejército ruso habría tenido un efecto disuasorio, cuyo resultado sería la autocensura y a la suspensión de la publicación tanto en papel como online. A lo que se añade que, la nueva versión del art. 20.3.3 CAO, eliminaría los parámetros (mínimos) presentes en la redacción del anterior art. 13.15(9) sobre la difusión de «*fake news*», otorgando a la autoridad la posibilidad de ampliar el espectro de sanciones aplicables. En cuanto a la revocación de las licencias de los medios de comunicación, los recurrentes subrayan que se les haya condenado

²¹ Dada la gran cantidad de recurrentes de este tipo y la variedad de sanciones aplicadas e impugnadas, se remite directamente a los párrafos §§ 56 a 66, para que el lector pueda localizarlos.

por no haber actualizado un Estatuto, hecho que no había creado problemas durante más de veinte años. Por último, los tribunales nacionales no habrían garantizado ni especificado los «derechos e intereses legítimos» protegidos con la cancelación de las licencias, tampoco si las medidas adoptadas eran proporcionales, ni habrían justificado si existía una medida menos restrictiva para contrarrestar las presuntas infracciones (§ 84).

Al mismo tiempo, los *recurrentes condenados en procedimientos penales* alegan que el nuevo marco jurídico penal serviría para iniciar una larga serie de procedimientos en virtud del art. 207.3 CP que, junto con la declaración de «agentes extranjeros» o «extremistas», facilitaría la creación de una «situación *de facto* de «censura militar» que prohibía criticar las acciones militares rusas y la política estatal en general» (§ 85).

Sin embargo, en el nuevo marco jurídico, no estaría suficientemente especificada la definición de «información falsa», pues la vaguedad del concepto imposibilitaría garantizar el derecho de defensa como base de un juicio justo. Según éstos, es precisamente la vaguedad de la definición lo que constituiría una vulneración de los derechos fundamentales porque disuadiría expresarse libremente, dado que todo lo que difiera de la declaración oficial del Ministerio de Defensa ruso podría constituir delito. Las autoridades rusas, entonces, no perseguirían un «objetivo legítimo» o «necesario para una sociedad democrática» destinado a proteger la información sobre la guerra. En otras palabras, la pretensión no habría sido sopesar el derecho a la libertad de expresión con otros derechos o intereses protegidos, sino que emprendían una operación para silenciar a «quienes se oponían a la denominada «operación militar especial contra Ucrania»». La falta de ponderación de las sanciones en función del daño causado a los intereses protegidos es el fundamento que los recurrentes adoptan para presentar el recurso por vulnerarse el art. 10 CEDH, pues las autoridades no habrían actuado con fines «necesarios en una sociedad democrática».

La misma queja sobre la vaguedad de los preceptos normativos es alegada por los *recurrentes condenados en procedimientos administrativos*, ya que consideran poco claras las referencias a «desacreditar» a las fuerzas armadas rusas o a las acciones destinadas a «proteger

los intereses de la Federación de Rusia y de sus ciudadanos». De la generalidad del precepto surgiría constantemente la duda sobre el alcance de lo que constituye un comportamiento aceptable.

La consecuencia, una vez más, habría sido el efecto disuasorio sobre el ejercicio de la libertad de expresión. Así, se habría abusado de la aplicación de dichos preceptos, a saber, la norma en cuestión acababa constituyendo el fundamento jurídico sancionador aplicable para castigar «gestos inocentes y simbólicos». Una vez más, las partes recurrentes rechazan que el art. 20.3.3 CAO sirviera para perseguir «objetivos legítimos» con arreglo al art. 10 CEDH, sino más bien para «suprimir cualquier debate legítimo sobre la invasión rusa de Ucrania», «protesta pública» o «periodismo crítico» y «castigar a quienes cuestionaban la versión oficial». De nuevo, demostración de ello sería que las autoridades no solo no dictaron sentencias basadas en la proporcionalidad entre derechos e intereses legítimos, sino que no «verificaron [ni siquiera] si el hecho había tenido lugar realmente». En definitiva, tampoco para estos recurrentes la «criminalización del discurso contra la guerra» no podría considerarse como una medida «necesaria en una sociedad democrática».

En apoyo de los recursos presentados, el Gobierno ucraniano intervino como tercera parte para confirmar que el enjuiciamiento formaría parte de una «práctica administrativa generalizada y sistemática de Rusia» hacia quienes se atrevían a expresar opiniones discrepantes.

2. La posición unánime del TEDH sobre el juicio de proporcionalidad en las restricciones al derecho a la libertad de expresión

Como es habitual cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos analiza las restricciones relacionadas con el art. 10 CEDH, éste ha elaborado, mediante su jurisprudencia, un modelo según el cual, en primer lugar, debe concretar la injerencia en el derecho mencionado y, en caso afirmativo, procede a efectuar un juicio de proporcionalidad. El juicio se divide en tres fases distintas y consecutivas: en primer lugar, se determina si la injerencia estaba (i) «prevista por la ley»; a continuación, se define (ii) si perseguía un «objetivo legítimo» y, en tercer lugar, se estudia (iii) si es «necesaria en una sociedad democrática».

La determinación de la injerencia. El primer elemento subrayado por el Tribunal es la delimitación de la injerencia en el derecho a la libertad de expresión, es decir, que esta podría manifestarse en forma de «formalidades, condiciones, restricciones o sanciones»²² en la difusión de información. En primer lugar, el Tribunal determina si se ha producido la supuesta injerencia, y lo hace de nuevo mediante la tripartición de los distintos tipos de procedimientos penales y administrativos recurridos.

En lo que se refiere a los procedimientos penales, señala que siete condenas se produjeron después de que Rusia abandonara su condición de miembro del Consejo de Europa; sin embargo, las medidas cautelares aplicadas de detención y prisión preventiva de algunos de ellos constituye una injerencia en su derecho a la libertad de expresión, hechos que tuvieron lugar antes de que Rusia dejara de ser miembro del Consejo²³. El mismo pronunciamiento es extensible a otros dos demandantes que, aunque se encontraban fuera de la jurisdicción rusa cuando se inició el procedimiento penal, su calificación de «agentes extranjeros» en una primera fase, seguida de la congelación de los fondos bancarios de uno de ellos y la designación del otro como «terrorista» y «extremista» en una segunda fase, han fundamentado el reconocimiento del alegado «efecto disuasorio» y la injerencia en sus derechos en virtud del art. 10 CEDH²⁴. En el supuesto de los procedimientos administrativos, el Tribunal ha comprobado que concluyeron con la condena de los demandantes cuando el Convenio aún estaba en vigor en el país, por lo que, dado que las sentencias se pronunciaron sobre la base de la manifestación de oposición de los acusados a la guerra, se aprecia la injerencia²⁵. Por último, lo mismo ha ocurrido con las condenas a organizaciones mediáticas y sus respectivos directores, dado que, en consideración del «bloqueo

²² Así en STEDH, caso Wille c. Liechtenstein, de 28 de octubre de 1999, n.º 28396/95, § 43.

²³ El Tribunal se remite a SSTEDH, caso Nedim Şener v. Turkey, de 8 de julio de 2014, n. 38270/11, §§ 95-96, y caso Döner y otros c. Turkey, de 7 de marzo de 2017, n. 29994/02, § 88.

²⁴ Véase STEDH, caso Yefimov y Youth Human Rights Group c. Rusia, de 7 de diciembre de 2021, nn. 12385/15 y 51619/15, § 37.

²⁵ Véase DTEDH, caso Pivkina y otros c. Rusia, de 6 de junio de 2023, nn. 2134/23 y otros, §§ 75-77.

de los sitios web, la determinación de la responsabilidad de *Novaya Gazeta* en un procedimiento por infracciones administrativas», así como la revocación de licencias, es inmediata la determinación de una injerencia en el derecho a la libertad de expresión. Por lo tanto, el Tribunal procede a aplicar el «test de los tres pasos», comenzando por comprobar si las restricciones se han aplicado de conformidad con la ley.

i. Injerencia prevista por la ley. El Alto Tribunal comienza descartando que la aplicación del derecho penal ruso a los hechos cometidos por dos demandantes²⁶ en el territorio de Crimea pueda considerarse conforme al Convenio y, por lo tanto, se estima contrario al art. 10(2) CEDH. En cuanto a la presentación del resto de los recursos, el Tribunal observa como las condenas se basan en normas aprobadas poco después del inicio de la «operación militar rusa» en Ucrania. Para que la norma sea previsible en sus consecuencias y, por lo tanto, adecuada a un Estado de Derecho, y no se incurra en una aplicación arbitraria, la autoridad competente debe prever adecuadamente «las circunstancias y condiciones en las que las autoridades públicas están facultadas para aplicar las medidas»²⁷ que limitan los derechos de los particulares. Es de sobra sabido que no es lo mismo una «discrecionalidad legítima», aceptable, que una inaceptable «arbitrariedad prohibida» (García de Enterría, Ramón Fernández, 2022: 525-526), pues el segundo criterio se rige en el *sit pro razione voluntas*, poniéndose como concepto antagónico al primero.

No obstante, sobre la base de los recursos presentados, según los cuales el fundamento de las condenas estaba vinculado a la aplicación del supuesto de hecho genérico de «desacreditar» a las fuerzas armadas o de difundir «información engañosa intencionadamente», se aprecia que el margen de discrecionalidad de la autoridad nacional era excesivo. En definitiva, aunque el Tribunal expresa sus dudas sobre la posibilidad de declarar que las restricciones a los derechos estaban «previstas por la ley» con arreglo al art. 10(2) CEDH, decide igualmente proceder a aplicar las dos fases siguientes del test.

²⁶ Se trata de los recurrentes Anzhelika Kosareva (recurso n. 38123/22) y Susana Bezazyeva (recurso n. 1385/23).

²⁷ La referencia aquí es a STEDH, caso Ahmet Yildirim c. Turquía, de 18 de diciembre de 2012, n. 3111/10, § 59.

ii. *La persecución de un objetivo legítimo.* Aunque que el Gobierno ruso no presentó alegaciones sobre los objetivos legítimos que perseguían las normas impugnadas, el Tribunal recuerda los motivos que los tribunales y las autoridades nacionales adujeron para perseguir a los demandantes: la «protección de la seguridad nacional», la «integridad territorial» y la «seguridad pública». Según el mismo, estos conceptos, aunque legítimos, deben utilizarse con moderación y solo cuando realmente se precisen para frenar la fuga de información confidencial²⁸. Por el contrario, constata que su instrumentalización se ha extendido también a protestas pacíficas contra la guerra, a crónicas sobre los acontecimientos y, por tanto, a una serie de manifestaciones de opinión que pueden adscribirse a expresiones de pacifismo y periodismo independiente. Teniendo en cuenta también que las autoridades nacionales no habrían motivado cómo las declaraciones de los recurrentes perjudicaron los supuestos «objetivos legítimos» defendidos, el TEDH niega que las acciones de éstas puedan enmarcarse en el ámbito garantizado por el Convenio. A pesar de ello, decide avanzar aplicando igualmente el último parámetro del test de proporcionalidad.

iii. *La necesidad en una sociedad democrática.* El Tribunal parte de la premisa de que la libertad de expresión es uno de los pilares esenciales de toda sociedad democrática. Por lo tanto, el art. 10(2) CEDH no solo ampararía la «información» o las «ideas» consideradas «inofensivas» o «indiferentes» (§ 106), sino que el valor supremo del pluralismo exige que también se admitan aquellas opiniones que «ofenden, escandalizan o perturban»²⁹. En el marco establecido por este artículo del Convenio, el Tribunal juzga si la acción es «necesaria» en el sentido de representar una «necesidad social urgente». Así, aunque se reconozca a los Estados cierto margen de apreciación de la necesidad social, será el propio Tribunal quien determine si las medidas adoptadas entran dentro del ámbito permitido por el Convenio. De tal manera que su función consiste en efectuar un «reexamen» de la injerencia, para determinar si ésta ha sido «proporcionada al

²⁸ Véase en este caso STEDH, caso Stoll c. Suiza, de 10 de diciembre de 2007, n. 69698/01, § 54.

²⁹ La referencia aquí es a STEDH, caso Handyside c. Reino Unido, de 7 de diciembre de 1976, § 49.

objetivo legítimo perseguido» y si las razones invocadas por las autoridades nacionales son «pertinentes y suficientes»³⁰. Además, se reitera que el alcance de la crítica admisible es más amplio cuando el objeto es la actuación del Gobierno, ya que «las acciones u omisiones del Gobierno deben estar sometidas al control riguroso no solo de las autoridades legislativas, sino también de la prensa y la opinión pública»³¹. En concreto, las críticas serían admisibles en el marco del art. 10 CEDH siempre y cuando no inciten a la violencia y al odio³².

Aplicando estos principios al caso concreto, el Tribunal sostiene que la injerencia en la libertad de expresión de los demandantes, manifestada mediante la aplicación de distintas normas de carácter administrativo y penal, se ha configurado con la sanción de diversas categorías de expresiones: las protestas pacíficas contra la guerra, las expresiones de apoyo o solidaridad con Ucrania, los paralelismos entre esta guerra y las pasadas, el intercambio de información sobre las víctimas civiles y las críticas generales a las acciones militares rusas y a la política del Gobierno. Así, la consideración más directa del Tribunal es que todas las expresiones mencionadas se referían a una cuestión de interés público como «una agresión militar no provocada contra un Estado vecino, que ha dado lugar a un grave conflicto armado internacional con profundas implicaciones para la seguridad tanto europea como mundial» (§ 112). De ello se deduce que, dado el interés de la cuestión se requieren motivos válidos para justificar las restricciones mencionadas, ya que su aplicación cuando «lo exija la situación» (art. 15 CEDH), es decir, cuando se produzca una «emergencia pública que amenace la vida de la nación», no puede igualmente anular el debate político.

En este caso, el Tribunal no detecta ninguna conducta ilegal en las acciones de los demandantes. El enjuiciamiento de éstos por describir la situación con el término «guerra», en contraposición a la denominación rusa de «operación militar especial», constituiría, entonces, un uso de los instrumentos jurídicos destinado a imponer la

³⁰ Véase STEDH, caso *Perinçek c. Suiza*, de 15 de octubre de 2015, n. 27510/08, § 196.

³¹ Así lo dice el Alto Tribunal en STEDH, caso *Castells c. España*, de 23 de abril de 1992, § 46.

³² De nuevo SSTEDH, *Perinçek c. Suiza*, cit., § 206, y también caso *Özgür Gündem c. Turquía*, de 16 de marzo de 2000, n. 23144/93, § 64.

censura al debate público. Lo mismo ocurre con los procedimientos penales contra los demandantes que expresaron su solidaridad con Ucrania, incluso mediante la exhibición de símbolos, imputaciones por las que el Alto Tribunal se declara «especialmente preocupado», dado que no solo la solidaridad con un país vecino que está bajo ataque no podría constituir una amenaza para los mencionados «objetivos legítimos» protegidos, sino también porque la exhibición de símbolos nacionales extranjeros está protegida por el propio art. 10 CEDH. Lo mismo puede decirse sobre la sátira, sometida a censura en Rusia e invocada por los demandantes, que debería haber gozado, según el Tribunal, de la protección enunciada. No cabría punir tampoco el uso de imágenes controvertidas y provocadoras, entre ellas la asociación de la acción de las autoridades estatales con el nazismo, ya que, aunque en otros casos podría ser constitutivo de delito en aquellos contextos en los que se prohíba la reproducción de símbolos nazis, en este caso estaba íntimamente relacionado con la «crítica de las actuales acciones militares» como un «poderoso método de crítica política». Por otra parte, las condenas impuestas a quienes expresaron su oposición a los presuntos crímenes de guerra rusos también violaron el derecho a la libertad de expresión, en la medida en que varias fuentes independientes de carácter internacional ya habían transmitido la misma información y porque este tipo de prohibiciones generales son incompatibles con el Convenio.

Para sintetizar su postura, el Tribunal deduce que el modelo de restricciones creado no priorizaba la voluntad de defender la seguridad nacional, sino que se mostraba más bien dirigido a «sofocar las críticas o el desacuerdo con respecto a las acciones militares». La consecuencia ha sido percibir la acción de los tribunales nacionales como encaminada a censurar «cualquier crítica a las acciones militares», ya que se consideraba contraria a los intereses nacionales. En cambio, incluso la retórica violenta empleada por el Sr. Gordon debería haberse sopesado teniendo en cuenta la situación que vivía el propio periodista ucraniano –la invasión a gran escala de su país por parte de Rusia–, mientras que los tribunales nacionales no se preocuparon en ponderar en ningún momento el alcance real de las declaraciones en términos de incitación al odio.

A todo ello se suma la preocupación del Tribunal por la condena a los recurrentes que publicaron en Internet declaraciones que desacreditaban al ejército ruso antes incluso de que entraran en vigor las normas en la materia. Lo que se admite es la contradicción con uno de los principios fundamentales del derecho penal, a saber, la irretroactividad de las leyes penales desfavorables al reo, debiendo garantizarse que «el si y el cuánto del castigo serán determinados únicamente por la ley vigente en el momento de la comisión del hecho» (Marinucci, Dolcini, Gatta, 2019: 111-112).

Al contrario, en el caso que nos interesa, se pretendía a los recurrentes anticipar las consecuencias de sus actos sobre la base de normas que todavía no habían sido aprobadas y, por lo tanto, eran imprevisibles. Naturalmente, también en este caso el Tribunal es consciente del efecto disuasorio de las medidas adoptadas por las autoridades nacionales. En definitiva, en palabras del Tribunal, esta «desproporcionada severidad de las penas impuestas», contrariamente a las restricciones de los derechos que tienen cabida en el marco del Convenio, pretendería precisamente «enviar un mensaje claro e intimidatorio a la sociedad en su conjunto [...] disuadiendo a otros de ejercer su derecho a la libertad de expresión» (§ 123). Discurso que, finalmente, debe extenderse también al cierre de los medios de comunicación independientes, donde se reconoce la no sujeción de las condenas a los límites impuestos por el Convenio en cuanto a que la retirada de los derechos no perseguía en ningún momento un objetivo legítimo ni era proporcionada.

3. Otras violaciones del Convenio y aplicación de otros artículos

Los demandantes del asunto Novaya Gazeta denuncian el incumplimiento de la obligación del Estado contratante del Consejo de Europa de «no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho» (art. 34 CEDH), tanto mediante actos como por omisiones. En el presente caso, a pesar de la exhortación que el Alto Tribunal dirigió el 8 de marzo de 2022 al Gobierno ruso para que se abstuviera de bloquear o cesar las actividades de Novaya Gazeta, conforme al art. 39 Reglamento de Procedimiento del TEDH, los días 5 y 15 de septiembre de 2022 los tribunales nacionales suspendieron la licencia de publicación de dicho periódico. Consecuentemente, el Tribunal

reconoce la violación y el incumplimiento de las obligaciones *ex art. 34 CEDH*.

Así, el TEDH opta por acumular las restantes denuncias. Éstas se concentran especialmente en cuestiones relacionadas con la detención, el encarcelamiento, los registros y las condiciones en el proceso judicial. Un demandante³³ alega que su detención y encarcelamiento fueron completamente arbitrarios por falta de delito, y por lo tanto contrarios a la totalidad del art. 5 CEDH, mientras que otros³⁴ señalan cómo su detención se produjo sin especificar motivos suficientes, contrariamente a lo exigido en virtud del art. 5(3) CEDH. Del mismo modo, otros recurrentes³⁵, que habían sido procesados, denuncian las condiciones de su detención durante las vistas, es decir, el encierro en una jaula metálica o en una asfixiante cabina de cristal. Todo ello se entiende contrario a la «Prohibición de la tortura» (art. 3 el CEDH). Asimismo, se observan retrasos excesivos en el examen del recurso contra la detención³⁶, infringiendo el art. 5(4) CEDH, y registros injustificados de los domicilios del acusado que no respetaban los preceptos del «Derecho al respeto a la vida privada y familiar» (artículo 8 del CEDH)³⁷.

Por su parte, el Tribunal, habiendo fijado ya su postura al resolver el juicio de proporcionalidad, reconoce, de un lado, las lesiones sufridas por los demandantes, alegando de manera general que «el Tribunal no ve ningún motivo para apartarse de tales conclusiones», y, de otro lado, justifica su decisión reproduciendo caso por caso su jurisprudencia³⁸ para poner de relieve la contrariedad del comportamiento

³³ El mencionado recurso del señor Kara-Murza.

³⁴ Se trata de los recursos del señor Mikhail Afanasyev, de la señora Smirnova y del señor Korolev.

³⁵ Los asuntos de la señora Skochilenko y del señor Korolev.

³⁶ Véase de nuevo el recurso de la señora Skochilenko.

³⁷ De nuevo, la referencia es al recurso del señor Mikhail Afanasyev.

³⁸ Sobre la reclusión en jaulas metálicas o cabinas de cristal pequeñas y mal ventiladas durante las audiencias (art. 3 CEDH: SSTEDH, caso Svinarenko y Slyadnev c. Rusia, de 17 de julio de 2014, nn. 32541/08 y 43441/08, §§ 138-39, y caso Yaroslav Belousov c. Rusia, de 4 de octubre de 2016, nn. 2653/13 y 60980/14, §§ 125-28. En materia de retrasos excesivos en el examen de los recursos contra la detención (art. 5(4) CEDH: STEDH, caso Shcherbina c. Rusia, de 26 de junio de 2014, n. 41970/11, § 62). Finalmente, acerca de los registros injustificados de los domicilios de periodistas (art. 8 CEDH: STEDH, caso Ernst y otros c. Bélgica, de 15 de julio de 2003, n. 33400/96, §§ 115-16).

de las autoridades rusas al Convenio. Incluso va más allá, adoptando una posición clara en el asunto del Sr. Kara-Murza, al concluir que las circunstancias de la detención y el momento en que se formularon los cargos penales contra él «sugieren claramente que dichas medidas se utilizaron como pretexto para silenciar sus opiniones críticas, lo que indica mala fe» y, en cualquier caso, configuran una violación del art. 5(1) CEDH. En cuanto a las demás denuncias –arts. 6, 13, 14 y 18 CEDH y art. 3 del Protocolo n. 1–, el Tribunal estima que no es necesario analizarlas por separado.

Por último, el Tribunal concluye, con arreglo al art. 41 CEDH, que, ante la sentencia condenatoria contra el Estado, el Derecho interno de este último solo repararía el daño de forma parcial –o en ninguna medida– y, por lo tanto, decide conceder una indemnización por daños materiales por un importe de 7.500 euros a cada uno o inferior por daños morales, y 850 euros por demandante en concepto de gastos y costas, más los impuestos a cargo de los demandantes.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

La Sentencia comentada deja poco margen a la interpretación del lector más allá de lo ya enunciado por el Alto Tribunal. Puede afirmarse que, en línea general, el TEDH es bastante riguroso a la hora de admitir una injerencia en la libertad de expresión justificada por supuestos de seguridad nacional, integridad territorial o seguridad pública, pues «suele existir un interés muy claro en la información transmitida» (Bustos Gisbert, Hernández Ramos, 2023: 767-768). En este caso, al aplicar el test de proporcionalidad a las medidas adoptadas por las autoridades nacionales relacionadas con la restricción de los derechos fundamentales de los acusados, con particular enfoque en el art. 10 CEDH, el Tribunal pone de manifiesto desde el principio la desproporción de la actuación del Estado. Con todo, la sentencia presenta un juicio de proporcionalidad completo, como para acentuar la gravedad de las lesiones a los derechos fundamentales en todas las fases de la ejecución de las medidas cautelares y las condenas. Una posición tan nítida que se materializa también en el uso de ciertas expresiones por parte del TEDH. Cabe destacar, por ejemplo, cómo, en sus palabras, las medidas perseguían «*suppressing any criticism of Russian military actions*» (§§ 118, 121), «*intended not merely to*

punish the individual applicants, but to send a clear and intimidating message to society at large, thereby stifling public debate on matters of vital public interest» (§ 123), y, en general, *«to silence his expression of critical opinions»* (§ 136).

En conclusión, tan tajante es la postura del Tribunal como distantes son las medidas adoptadas por las autoridades nacionales con respecto a los estándares mínimos de los derechos fundamentales protegidos por el Convenio, en particular el derecho a la libertad de expresión del art. 10 CEDH.

BIBLIOGRAFÍA

- BUSTOS GISBERT, R. y HERNÁNDEZ RAMOS, M. (2023). Los derechos de libre comunicación en una sociedad democrática (Artículo 10 CEDH). En *La Europa de los Derechos, II*, García Roca, J. Santolaya, P. Pérez-Moneo, M. (coord.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 735-286.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (2022). *Curso de Derecho Administrativo I (20ª ed.)*, Thomson Reuters, Aranzadi, Navarra.
- MARINUCCI, G., DOLCINI, E. y GATTA, G. L. (2019). *Manuale di Diritto Penale. Parte generale (8ª ed.)*. Giuffrè Francis Lefebvre, Milano.

EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN
A PRESENTARSE A LAS ELECCIONES MUNICIPALES
Y EUROPEAS EN LAS MISMAS CONDICIONES
QUE LOS NACIONALES DEL ESTADO DE ACOGIDA
INCLUYE EL DERECHO A AFILIARSE A UN PARTIDO
POLÍTICO. COMENTARIO A LAS SENTENCIAS
SOBRE LOS ASUNTOS C-808/2 Y C-814/21 DEL TRIBUNAL
DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

THE RIGHT OF UNION CITIZENS TO STAND FOR MUNICIPAL AND
EUROPEAN ELECTIONS ON THE SAME TERMS AS NATIONALS
OF THE STATE OF RESIDENCE INCLUDES THE RIGHT TO JOIN
A POLITICAL PARTY. COMMENTARY ON THE JUDGMENTS IN
CASES C-808/2 AND C-814/21 OF THE COURT OF JUSTICE OF THE
EUROPEAN UNION

Daniel SIMANCAS SÁNCHEZ
Profesor Ayudante Doctor, Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0000-0001-6136-4906>

RESUMEN

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en composición de Gran Sala, estima los recursos por incumplimiento presentados por la Comisión Europea contra Chequia y Polonia al considerar que la prohibición de que los ciudadanos europeos no nacionales puedan afiliarse a un partido político contraviene las obligaciones de los Estados de garantizar la igualdad de condiciones de todos los ciudadanos europeos, con independencia de su nacionalidad, en el ejercicio del derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas. Con el propósito de proteger la participación política de los ciudadanos europeos en la vida democrática del Estado de acogida y reforzar el proyecto de convertir el estatuto de ciudadanía europea en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros, el Tribunal de Justicia define el alcance de la regla específica de igualdad

del artículo 22 TFUE, enfatiza el papel de los partidos políticos en el funcionamiento de las democracias representativas europeas y concilia el respeto a la identidad nacional con los principios de igualdad y democracia que rigen la Unión Europea.

Palabras clave: ciudadanía europea, derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas, partidos políticos, prohibición de discriminación por razón de nacionalidad, identidad nacional.

Artículos clave: artículos 22, 20 y 18.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; artículos 4.1 y 2), 5.1 y 2, y 10.1 y 4 del Tratado de la Unión Europea; artículos 12.1, 39, 40 y 52.3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; artículos 11.1 y 16 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Resoluciones relacionadas: Sentencia del Tribunal de Justicia (GS) de 12 de septiembre de 2006, España contra Reino Unido, C-145/04, EU:C:2006:543; Sentencia del Tribunal de Justicia (GS) de 12 de septiembre de 2006, Eman y Sevinger, C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545; Sentencia del Tribunal de Justicia (GS) de 6 de octubre de 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, Sentencia del Tribunal de Justicia (GS) de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115; Sentencia del Tribunal de Justicia (GS) de 9 de junio de 2022, EP and Préfet du Gers, Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), C-673/20, ECLI:EU:C:2022:449; Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (GS) de 17 de febrero de 2004, Gorzelik y otros c. Polonia, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898; Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de julio de 2008, Partido laborista georgiano c. Georgia, CE:ECHR:2008:0708JUD000910304.

ABSTRACT

The Court of Justice of the European Union, sitting as a Grand Chamber, upheld the infringement actions brought by the European Commission against the Czech Republic and Poland, considering that the prohibition on non-national European citizens from joining a political party contravenes the obligations of Member States to guarantee equal conditions for all European citizens, regardless of their nationality, in the exercise of the right to stand for election in municipal and European elections. With a view to protecting the political participation of European citizens in the democratic life of the host State and strengthening the project of making European citizenship the fundamental status of nationals of the Member States, the

Court of Justice defines the scope of the specific rule of equality in Article 22 TFEU, emphasises the role of political parties in the functioning of European representative democracies, and reconciles respect for national identity with the principles of equality and democracy that govern the European Union.

Keywords: European citizenship; right to stand for election in municipal and European elections; political parties; prohibition of discrimination on grounds of nationality; national identity.

Key articles: Articles 22, 20 and 18 (1) of the Treaty on the Functioning of the European Union; Articles 4 (2), 5 (1) and 10 (1) of the Treaty on European Union; Articles 12 (1), 39, 40 and 52 (3) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union; Article 11(1) and 16 of the European Convention on Human Rights.

Related decisions: Judgment of the Court of Justice (GC) of 12 September 2006, Spain v United Kingdom, C-145/04, EU:C:2006:543; Judgment of the Court of Justice (GC) of 12 September 2006, Eman and Sevinger, C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545; Judgment of the Court of Justice (GC) of 6 October 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, Judgment of the Court of Justice (GC) of 19 December 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115; Judgment of the Court of Justice (GC) of 9 June 2022, EP and Préfet du Gers, Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), C-673/20, ECLI:EU:C:2022:449; Judgment of the European Court of Human Rights (GC) of 17 February 2004, Gorzelik and Others v. Poland, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898; Judgment of the European Court of Human Rights of 8 July 2008, Georgian Labour Party v. Georgia, CE:ECHR:2008:0708JUD000910304.

I. ANTECEDENTES

Las sentencias objeto del presente comentario tienen su origen en los recursos por incumplimiento presentados por la Comisión Europea contra los Estados checo y polaco¹. La Comisión denuncia que las legislaciones de estos Estados incumplen las obligaciones del artículo 22 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) al prohibir que los ciudadanos europeos que residen en ellos pero que ostentan la nacionalidad de otro Estado miembro (en adelante, «ciudadanos europeos no nacionales» o «no nacionales») puedan afiliarse a partidos políticos, pues –considera– impiden que los ciudadanos europeos no nacionales que concurren como candidatos a las elecciones municipales y europeas lo hagan en las mismas condiciones que los nacionales.

La prohibición cuenta con una regulación similar en las legislaciones checa y polaca. En Chequia, los ciudadanos europeos no pueden afiliarse a un partido o movimiento político². Sin embargo, pueden presentarse en sus listas como candidatos independientes a las elecciones europeas y municipales. En los comicios locales, la legislación checa permite asimismo que los no nacionales concurren directamente como candidatos independientes o en la lista de una asociación de independientes, sin necesidad de ser integrados en la candidatura de un partido político³. Por su parte, la legislación polaca

¹ STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/República Checa; C-808/21, ECLI:EU:C:2024:962; STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/Polonia, C-814/21, ECLI:EU:C:2024:963.

² La Ley de Partidos y Movimientos Políticos checa señala que «Los ciudadanos [checos] tienen derecho a asociarse en partidos políticos y en movimientos políticos. El ejercicio de este derecho permite a los ciudadanos participar en la vida política de la sociedad, en particular en la constitución de los cuerpos legislativos y de los órganos de los entes regionales y locales [...]» (art. 1.1), así como que «Todo ciudadano mayor de 18 años podrá afiliarse a cualquier partido o movimiento, si bien únicamente a uno de ellos» (art. 2.3).

³ La Ley checa de Elecciones a los Consejos Municipales dispone que «[...] podrán constituir partidos electorales: os partidos políticos y los movimientos políticos inscritos en el registro [...] cuyas actividades no hayan sido suspendidas, así como las coaliciones de estos, los candidatos independientes, las asociaciones de candidatos independientes o las asociaciones de partidos políticos o movimientos políticos y de candidatos independientes» (art. 20.1). En cambio, la Ley de Elecciones al Parlamento Europeo recoge que las listas de candidatos a las elecciones al Parlamento Europeo pueden ser presentadas por partidos y

reserva a sus nacionales el derecho a afiliarse a los partidos políticos⁴ y establece que los encargados de elaborar las listas electorales son los llamados «comités electorales»⁵, que están constituidos por «partidos, coaliciones de partidos y electores» en las elecciones europeas, y también por «asociaciones y organizaciones sociales» en las municipales⁶.

La presentación de los recursos por incumplimiento estuvo precedida por el oportuno procedimiento administrativo en el que los Estados checo y polaco rehusaron modificar sus legislaciones para permitir que los no nacionales pudiesen ser miembros de partidos políticos y concurrir en idénticas condiciones que los nacionales a las elecciones. La negativa de los Estados desembocó en la interposición de dichos recursos ante el Tribunal de Justicia, en los que la Comisión alegó la infracción de la regla de igualdad de trato a la que obliga el artículo 22 TFUE con base en los argumentos que expondremos a continuación.

1. Alegaciones de la Comisión

El primer argumento en el que se apoya la Comisión para sostener la violación del artículo 22 TFUE reside en los medios de los que disfrutaban los partidos políticos debido a su papel en los sistemas democráticos de los Estados miembros. Estos medios dan como resultado que los candidatos que integran la candidatura de un partido político gocen de una serie de ventajas, tales como la notoriedad, los recursos humanos y económicos, la infraestructura

movimientos políticos inscritos en el registro cuyas actividades no hayan sido suspendidas y por las coaliciones de estos (art. 21.1).

⁴ La Ley de Partidos Políticos polaca establece que «Los nacionales de la República de Polonia que tengan dieciocho años cumplidos podrán ser miembros de un partido político» (art. 2.1).

⁵ El Código Electoral polaco, en su art. 84.1, señala que «El derecho a designar candidatos para las elecciones corresponde a los comités electorales. Los comités electorales también llevarán a cabo otras actividades electorales y, en particular, sobre la base del principio de exclusividad, realizarán la campaña electoral en nombre de los candidatos».

⁶ El art. 84 del Código Electoral dispone «[...] con ocasión de las elecciones al Parlamento Europeo, los comités electorales podrán ser constituidos por los partidos políticos, por las coaliciones de partidos políticos y por los electores» (apartado 2), así como que «[...] en las elecciones a alcaldías, los comités electorales podrán ser constituidos por los partidos políticos y las coaliciones de partidos políticos, por asociaciones y organizaciones sociales y por los electores» (apartado 4).

organizativa y el acceso a los medios de comunicación, que facilitan, a juicio de la Comisión, ser elegidos en las elecciones. Este argumento pareciera decaer con la posibilidad, prevista tanto en la legislación checa como en la polaca, de que las listas de los partidos incluyan a no nacionales bajo la figura del candidato independiente. Sobre tal posibilidad, la Comisión aduce que el ciudadano europeo no nacional que se presenta a las elecciones en las listas de un partido como candidato independiente parte igualmente de una situación de desventaja, pues no habrá tenido ocasión de discutir en los órganos internos del partido la posición que ocupa en la lista electoral y deberá adherirse necesariamente a un programa en cuya elaboración no ha podido participar.

El siguiente argumento tiene que ver con el contenido y ámbito de aplicación del artículo 22 TFUE. La Comisión niega que el alcance de esta disposición se detenga en el desarrollo de la disposición en el Derecho derivado (a saber, Directivas 93/109 y 94/80). Tal exégesis desposeería –arguye– de todo efecto útil al precepto. Por el contrario, se apoya en la jurisprudencia del TJUE, en concreto en la sentencia de 12 de septiembre de 2006, *Eman y Sevinger*, para recordar que, si bien el legislador nacional tiene margen para regular todos aquellos aspectos del procedimiento electoral no definidos por el Derecho de la Unión, tal competencia no puede ejercerse desconociendo el principio de igualdad de trato que preside el ejercicio de los derechos del artículo 22 TFUE. Los Estados no pueden apoyarse en que el Derecho de la Unión no recoge la militancia en un partido político como requisito para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas a fin de reservar la afiliación a un partido político a los nacionales e incumplir el mandato de igualdad de condiciones entre candidatos. Este argumento se concluye recordando que las restricciones a los derechos del estatuto de ciudadanía europea solo estarán justificadas por el interés general cuando este sea compatible con el Derecho de la Unión, lo cual, a juicio de la Comisión, no ocurre en estos casos.

El tercer argumento de la Comisión radica en la necesidad de que el artículo 22 TFUE sea interpretado en conjunción con el artículo 12.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) y el artículo 11 de la Convención Europea de

Derechos Humanos (CEDH). Partiendo de que la privación a los no nacionales de afiliarse a un partido político no puede subsumirse en la lista de fines legítimos que autorizan la limitación del derecho de asociación (artículo 11.2 CEDH) y que la cláusula restrictiva de la actividad política de los extranjeros (artículo 16 CEDH) no resulta aquí aplicable (el concepto de ciudadanía europea está definido por el Derecho de la Unión e implica el reconocimiento y ejercicio de una serie de derechos, entre los que se halla el de afiliarse a un partido político: artículo 12.1 CDFUE), se considera que dicha restricción es contraria tanto al CEDH como a la CDFUE, toda vez que la protección de la CDFUE a los que derechos garantizados en el CEDH solo puede ser igual o más extensa, nunca más estrecha (artículo 52.3 CDFUE).

El siguiente argumento refuta que la prohibición sea necesaria para proteger la identidad nacional de Chequia y Polonia. Se vale de tres razones: primera, la privación del derecho a afiliarse a un partido político vacía el rol político activo garantizado por la ciudadanía europea y equipara el estatuto de los ciudadanos europeos con el de los nacionales de terceros países; segunda, las legislaciones nacionales pueden establecer normas con las que circunscribir la participación de los no nacionales en los partidos políticos a las elecciones municipales y europeas; tercera y última, el respeto a la identidad nacional del artículo 4.2 Tratado de la Unión Europea (TUE) debe interpretarse en sintonía con el principio de no discriminación por razón de nacionalidad del artículo 22 TFUE.

Por último, la Comisión rechaza que la presentación de un recurso por incumplimiento, en el que se denuncia la infracción del Derecho de la Unión por una legislación nacional, comporte la obligación de aportar estadísticas sobre el número de ciudadanos que han visto lesionado su derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas. Defiende que tal obligación resultaría imposible de acometer, ya que no se puede «aportar la prueba de los efectos negativos de una medida discriminatoria de naturaleza disuasoria» y cuestiona los datos proporcionados por las autoridades nacionales con que pretenden demostrar que la situación no resulta discriminatoria para los que concurren a las elecciones europeas y municipales sin ser miembros de un partido político.

2. Alegaciones de Chequia y Polonia

Expuestas las alegaciones de la Comisión, corresponde ahora esbozar las formuladas por Chequia y Polonia. Las alegaciones de los Estados, que actúan como parte demandada en el proceso propio y como coadyuvante en el ajeno, se resumen en cuatro puntos.

El primero se centra en cuestionar la aplicación del artículo 22 TFUE en los presentes casos. Partiendo de la consideración de que la disposición no es directamente aplicable sino que exige actos legislativos adicionales para su aplicación, se argumenta que las Directivas 94/80 y 93/109 no armonizan los regímenes electorales de los Estados, sino que se centran en suprimir las exigencias formales o impedir requisitos adicionales a los ciudadanos europeos no nacionales para ejercer al derecho al sufragio en las elecciones municipales y europeas. Se añade que, aun admitiendo que el artículo 22 TFUE fuera directamente aplicable, la base jurídica idónea con que analizar si la privación del derecho a afiliarse a un partido político a los no nacionales es contraria al Derecho de la Unión es el principio de no discriminación previsto en el artículo 18 TFUE, ya que –alegan– la mera pertenencia a una formación política no atribuye automáticamente la condición de candidato.

En conexión con el anterior, el siguiente punto discute el alcance de las obligaciones que deben cumplir los Estados en virtud del Derecho de la Unión para que los no nacionales puedan ejercer su derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas en pie de igualdad con los nacionales del Estado de acogida. Repasando los requisitos para el ejercicio de tal derecho, sostiene que ni el artículo 22 TFUE ni las Directivas 94/80 y 93/109 reconocen el derecho de los no nacionales a afiliarse a un partido político para competir en igualdad de condiciones con los nacionales de ese Estado, lo que les conduce a rechazar que la regla específica de igualdad del artículo 22 TFUE sea aplicable a esta situación. En esta línea, añaden que la afiliación a un partido no implica que el militante vaya a ser incluido en la candidatura electoral del mismo, por lo que la aplicación de tal regla estaría violando el principio de atribución de competencias (artículos 4.1 y 5.2 TUE) al extender (o adelantar) el alcance del artículo 22 TFUE a una fase preelectoral (esto es, cuando aún no se ha adquirido la condición de candidato).

El tercero consiste en negar que la afiliación a un partido político coloque en una situación de ventaja al candidato respecto al que concurre a las elecciones sin afiliación política. Así pues, recuerdan que los candidatos independientes integran habitualmente las listas de los partidos políticos, por lo que no están reservadas a los afiliados. De hecho, según los Estados demandados, las estadísticas demuestran que son muchos los candidatos que logran ser elegidos concurriendo bajo tal condición, a veces en los primeros puestos de la lista o, incluso, encabezándola, condicionando así tanto la campaña electoral de la formación política como la proyección de su programa electoral. En suma, la popularidad de los candidatos (tanto si son nacionales como si no lo son) y su éxito en la competición electoral no dependen –concluyen– de la afiliación a un partido político, cuanto de otra serie de factores, a saber: sus iniciativas, compromiso y personalidad.

En el último punto se defiende que la privación del derecho a afiliarse a un partido político a los no nacionales persigue un fin legítimo, respeta el Derecho de la Unión y constituye una medida proporcionada. Se comienza arguyendo que la mencionada prohibición pretende proteger el sistema político y constitucional del Estado y garantizar el respeto a la identidad nacional, habida cuenta de que es inherente a los partidos políticos influir en la vida política del país a todos los niveles (esto es, municipal y europeo, pero también regional y nacional) y en todas las elecciones (legislativas y presidenciales). Por eso, reconocer a los no nacionales el derecho a afiliarse a un partido político nacional supondría permitirles participar de manera permanente y sin límites en la realidad política del Estado; esta exigencia –culminan– excedería las obligaciones que impone el artículo 22 TFUE. Respecto a la adecuación de la medida al Derecho de la Unión, se insiste en que la afiliación a un partido político no es requisito para concurrir a las elecciones municipales y europeas, y que son muchos los casos de ciudadanos no nacionales que se han presentado como candidatos independientes en las candidaturas de partidos políticos tanto en las elecciones europeas como en las elecciones municipales. Por último, consideran que no cabe una medida menos restrictiva de los derechos políticos de los no nacionales para alcanzar el fin legítimo definido, pues no cabría limitar el derecho de

los afiliados no nacionales a las elecciones europeas y municipales sin violar el principio de igualdad de trato de todos los miembros de una misma formación.

II. COMENTARIO

El Tribunal de Justicia, en composición de Gran Sala, decidió estimar los recursos por incumplimiento presentados por la Comisión contra Chequia y Polonia. Las decisiones fueron cocinadas siguiendo el mismo recetario. Comenzaron recordando el ámbito de aplicación del artículo 22 TFUE y aclarando el alcance de las obligaciones que impone a los Estados miembros. Acto seguido, procedieron a analizar si la prohibición de las legislaciones checa y polaca por la que un ciudadano europeo no nacional no puede afiliarse a un partido político del Estado de acogida constituye una diferencia de trato que atenta contra la igualdad de armas de todos los candidatos en las elecciones municipales y europeas. Por último, examinaron si tal diferencia de trato entre candidatos nacionales y no nacionales podría quedar amparada por la protección de la identidad nacional de los Estados.

1. La regla específica de no discriminación del artículo 22 TFUE prohíbe que la nacionalidad sea configurada como requisito para acceder a la militancia de un partido político⁷

El Tribunal de Justicia empieza rechazando que el trato discriminatorio por la privación del derecho a afiliarse a un partido político a los ciudadanos europeos no nacionales deba enjuiciarse aplicando el artículo 18 TFUE y no el artículo 22 TFUE. Así pues, recuerda que el artículo 18 TFUE condiciona su aplicación a dos elementos: que la situación presuntamente discriminatoria se rija por el Derecho de la Unión y que no resulten aplicables otras normas específicas que prohíban la discriminación. Pues bien, dado que el principio de igualdad tiene una proyección específica en el artículo 22 TFUE, donde se establece la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad en el ejercicio del derecho al sufragio en las elecciones municipales

⁷ STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/República Checa; C-808/21, §§ 91-127; STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/Polonia, C-814/21, §§ 90-125.

y europeas, parece razonable que la base jurídica aplicable sea el artículo 22 TFUE. Nada empece a esta consideración —concluye— el hecho de que la situación discriminatoria acontezca en una fase preelectoral en la que el ciudadano no tiene aún la condición de elector o candidato.

Una vez aclarada esta cuestión, el Tribunal pasa a definir el alcance de la regla específica de no discriminación prevista en el artículo 22 TFUE. Para ello, comienza admitiendo que ni esta disposición ni las Directivas 93/109 y 94/80 establecen que los Estados deban permitir que todos los ciudadanos europeos, con independencia de su nacionalidad, puedan afiliarse a un partido político del Estado donde se presentan a las elecciones. Empero, advierte de que tales Directivas no agotan las obligaciones que pesan sobre los Estados para garantizar el ejercicio del derecho al sufragio pasivo del artículo 22 TFUE. Las autoridades nacionales no pueden parapetarse en esta laguna normativa para realizar una interpretación restrictiva con que privar de efecto útil a tal derecho. Es decir, aunque el Derecho de la Unión, tanto originario (artículo 22 TFUE) como derivado (Directivas 93/109 y 94/80), guarden silencio sobre los requisitos que deben reunir los ciudadanos europeos para afiliarse a un partido político de un Estado del que no son nacionales y, por tanto, no aclaren si la nacionalidad puede ser una condición para acceder a la militancia de una formación como paso previo a concurrir a las elecciones, los Estados no pueden aprovechar su competencia residual para otorgar una diferencia de trato entre los candidatos y terminar vaciando de eficacia el mandato de igualdad.

Ahora bien, el Tribunal no se detiene aquí, pues refuerza su razonamiento recordando que el derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas está íntimamente unido al concepto de ciudadanía europea del artículo 20 TFUE. Así, dado que el estatuto de ciudadano europeo está destinado a convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros, no hay espacio para comulgar con exégesis estrictas que buscan reservar la participación en la vida política del Estado a los nacionales. Por el contrario, apuesta por analizar la prohibición de las legislaciones checa y polaca conectando la regla específica de igualdad del artículo 22 TFUE con otras disposiciones del Derecho de la Unión, a saber:

el derecho de toda persona a la libertad de asociación, especialmente en el ámbito político (artículo 12.1 CDFUE); la relevancia de los partidos para la expresión de la voluntad popular (artículo 10.4 TUE); y el sistema de democracia representativa que rige el funcionamiento de la Unión (artículo 10.1 TUE). Para el Tribunal, el análisis arroja como resultado que la militancia en un partido político «contribuye sustancialmente al ejercicio efectivo del derecho al sufragio pasivo»⁸.

Por último, centrándose en la realización de los objetivos del artículo 22 TFUE, entre los que se encuentra favorecer la integración de los no nacionales en el Estado miembro de acogida (y, por ende, alcanzar una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa), el Tribunal concluye afirmando que todos los candidatos deben concurrir a las elecciones en igualdad de armas, lo que parece incluir, aunque la sentencia no lo diga expresamente, el derecho de todos los ciudadanos europeos a afiliarse a un partido político.

*2. La prohibición de afiliarse a un partido político constituye una diferencia de trato que desequilibra la igualdad de medios para el ejercicio efectivo del derecho al sufragio pasivo*⁹

Antes de entrar a examinar la diferencia de trato a los ciudadanos europeos no nacionales, el Tribunal de Justicia aclara que, aunque pesa sobre la Comisión el deber de acreditar el incumplimiento del Derecho de la Unión sin que quepa ningún tipo de presunción, cuando tal incumplimiento recae sobre una medida legislativa o reglamentaria cuya existencia y aplicación no se ponen en duda, basta con un análisis jurídico de la medida, es decir, no es necesario demostrar el incumplimiento del Derecho de la Unión acudiendo a su aplicación a casos específicos. En los casos que nos ocupan, la existencia y aplicación de las medidas presuntamente discriminatorias está fuera de toda discusión, por lo que el incumplimiento imputado a Chequia y Polonia requerirá un análisis jurídico de las medidas, sin entrar en el impacto específico que han tenido en los no nacionales.

⁸ STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/República Checa; C-808/21, § 122; STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/Polonia, C-814/21, § 120.

⁹ STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/República Checa; C-808/21, §§ 128-152; STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/Polonia, C-814/21, §§ 126-150.

Dicho esto, el Tribunal comienza señalando que, por más que las legislaciones checa y polaca permitan que los no nacionales puedan integrarse como candidatos independientes en las listas de los partidos políticos a las elecciones municipales y europeas, el hecho de que no puedan participar en sus órganos internos (Chequia) ni en los comités electorales (Polonia), si no imposibilita, sí que complica sus opciones de integrarse en sus listas electorales y de resultar elegidos en las elecciones. Al no poder integrarse en tales órganos o comités, no pueden discutir ni su inscripción ni el puesto que ocuparían en las listas. Para el Tribunal, esta circunstancia los coloca en una posición menos favorable que la de los nacionales de tales Estados (que sí pueden afiliarse a partidos políticos y pueden hacerse valer en sus órganos internos y en los comités electorales) para ejercer el derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas.

Tampoco comparte el argumento esgrimido por los Estados checo y polaco por el que la militancia de un candidato en un partido político no implica una desigualdad de trato para el ejercicio efectivo del derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas. Su discrepancia está basada en seis motivos: primero, el hecho de que los datos moderen la relevancia del impacto de la militancia en un partido político para integrar una lista electoral y resultar elegido en las elecciones municipales y europeas, no autoriza a extraer ninguna conclusión sobre la situación específica de los no nacionales en el ejercicio del derecho a presentarse a las elecciones municipales y europeas; segundo, el grado de popularidad de los no nacionales es normalmente inferior al de los nacionales, por lo que la afiliación a un partido político puede resultarles de especial utilidad, ya que, aprovechando la estructura e imagen del partido, pueden darse a conocer y aumentar sus opciones de resultar elegidos; tercero, la actividad y la personalidad de los candidatos tienen una importancia innegable a la hora de recabar el apoyo de los electores, pero también la tiene la pertenencia a un partido, que, es sabido, a menudo actúa como criterio definitorio de la voluntad de los votantes; cuarto, las obligaciones jurídicas que tienen los candidatos sin afiliación política no son a veces las mismas que las de los que concurren en las listas de un partido político (por ejemplo: el deber de las candidaturas independientes, no así de los partidos, de registrar una petición firmada por un

número determinado de electores cuando se presentan a las elecciones municipales checas); quinto, orientar a los ciudadanos no nacionales a integrarse en las listas elaboradas por los comités electorales de electores u organizaciones sociales, y no en las de un partido político o de una coalición de partidos, puede acabar desembocando en «una polarización entre las listas de candidatos nacionales y no nacionales, una fragmentación del discurso político y una marginalización de estos candidatos», lo que –concluye– «sería contrario al objetivo de integración perseguido por el artículo 22 TFUE»¹⁰; por último, la estructura organizativa, personal y económica de los partidos políticos y sus comités electorales sitúan a sus candidatos en una posición ventajosa respecto a los que concurren en otras listas electorales.

En suma, el Tribunal considera que la diferencia de trato que supone prohibir a los ciudadanos no nacionales afiliarse a un partido político del Estado donde residen otorga a los nacionales una situación de ventaja respecto a los no nacionales, quebrando de resultas la igualdad de medios de todos los ciudadanos europeos para concurrir como candidatos a las elecciones municipales y europeas y, en su caso, resultar elegidos en ellas.

3. *La identidad nacional no prevalece sobre los principios de democracia e igualdad de trato*¹¹

El Tribunal de Justicia tampoco acoge el argumento de las autoridades checas y polacas de que permitir la afiliación de ciudadanos europeos no nacionales a sus formaciones políticas amenazaría su sistema político y constitucional y atentaría contra su identidad nacional.

Aunque empieza reconociendo que la organización de la vida política nacional, en la que los partidos políticos juegan un papel

¹⁰ Así se recoge en la STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/Polonia, C-814/21, § 143. En este punto, el Tribunal de Justicia reproduce parcialmente el contenido de la Directiva 94/80, considerando 14º, donde se señala que «la ciudadanía de la Unión tiene por objeto integrar mejor a los ciudadanos de ésta en su país de acogida y que, en este sentido, responde a las intenciones de los autores del Tratado evitar *toda polarización entre listas de candidatos nacionales y no nacionales*» (las cursivas son nuestras).

¹¹ STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/República Checa; C-808/21, §§ 153-164; STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/Polonia, C-814/21, §§ 151-161.

determinante, integra la identidad nacional de los Estados, así como que los derechos que el artículo 22 TFUE atribuye a los ciudadanos europeos para participar en las elecciones municipales y europeas no alcanzan a las elecciones nacionales y regionales, advierte de que los principios de democracia e igualdad de trato comportan una serie de obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados, frente a las que no puede prevalecer la (pretendida) salvaguarda de la identidad nacional.

A rebufo de estos razonamientos, el Tribunal niega, por un lado, que la limitación de la actividad de los no nacionales dentro de los partidos políticos para ceñirla a su participación en los comicios municipales y europeos pudiera considerarse contraria al principio fundamental de igualdad de trato; y, por otro, afirma que la afiliación de los no nacionales a los partidos políticos del Estado de acogida garantiza la aplicación de los principios de democracia e igualdad de trato, al tiempo que respeta la identidad nacional de los Estados, ya que asegura que todos los ciudadanos europeos, sea cual sea su nacionalidad, gocen de los mismos medios cuando se presenten a las elecciones municipales y europeas.

III. CONCLUSIÓN

Después de más de tres décadas desde que el Tratado de Maastricht entrara en vigor y creara la ciudadanía de la Unión, reconociendo el ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y europeas a los ciudadanos europeos en un Estado miembro distinto al de su nacionalidad, la integración de los ciudadanos europeos no nacionales en la vida política del Estado de acogida es todavía una asignatura pendiente¹².

Aunque no se disponen de datos exactos, se calcula que cuando se celebraron las últimas elecciones europeas de 2024 había más de 13 millones de ciudadanos europeos, 11 millones en edad de votar

¹² Sobre la participación política de los extranjeros (terceros países) en la Unión Europea y la necesidad de construir un estatuto del migrante con el que alcanzar su integración en la sociedad democrática europea, vid. Faggiani, V. (2022) Ciudadanía sustantiva y derechos de participación política en la UE: límites del sistema y necesidad de una mayor inclusión. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 73, pp. 915-949.

y ser votados, residiendo en un Estado miembro distinto al de su nacionalidad¹³. Si bien estos datos demuestran el éxito del proyecto de integración europea, otros nos indican que queda aún mucho camino por recorrer hasta alcanzar una integración real y efectiva de los ciudadanos europeos en el Estado de residencia. Prueba de ello son las estadísticas que apuntan a que el 95% de los ciudadanos de la Unión que viven fuera de su país de origen no votaron en las pasadas elecciones europeas de 2019¹⁴.

La escasa participación política de los ciudadanos europeos en los Estados de acogida es un problema que viene de lejos. Entre las razones que explican esta situación está, sin duda, la privación del derecho a afiliarse a partidos políticos nacionales, tal como parece apuntarse en las resoluciones del Tribunal de Justicia aquí analizadas. Sin embargo, el legislador europeo parece no haberla advertido: la nueva Directiva 2025/1788 del Consejo, de 24 de junio de 2025, por la que se regula el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones europeas por los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no son nacionales, guarda silencio al respecto¹⁵.

Ahora bien, no puede decirse que la cuestión haya pasado inadvertida a todas las instituciones. Antes de interponer los recursos de incumplimiento que han dado lugar a las sentencias aquí estudiadas, la Comisión presentó un informe al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 94/80. En él, afirmaba que el reconocimiento del derecho a afiliarse a partidos políticos y/o a fundarlos a los ciudadanos europeos no nacionales debía integrar los nuevos esfuerzos para reforzar sus derechos electorales e involucrarlos en la

¹³ Parlamento Europeo (2023). *El Parlamento demanda mejorar las normas de participación electoral para los europeos que viven en otro país de la UE*, Temas – Parlamento Europeo, https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20230210STO74501/como-mejorar-la-participacion-electoral-de-los-europeos-en-otro-pais-de-la-ue?utm_source=chatgpt.com

¹⁴ Ferrari, L., Pavone, G. Gjergji, O. (2019). *Europeans were left out of the European elections*, European Data Journalism Network, https://www.europeandatajournalism.eu/cp_data_news/the-europeans-left-out-of-the-european-elections/

¹⁵ Sobre esta nueva norma, vid. Martínez Alarcón, M.L. (2025). La nueva Directiva sobre los derechos de sufragio activo y pasivo de los «ciudadanos de la Unión no nacionales» en las elecciones al Parlamento Europeo. *La Ley Unión Europea*, 139.

vida democrática del Estado miembro de acogida.¹⁶ Así, amparándose en el principio de no discriminación en el ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, la Comisión sostuvo que los no nacionales debían poder participar de manera plena en la esfera pública del Estado de residencia, lo que implicaba poder afiliarse a los partidos políticos existentes en dicho Estado o, incluso, fundar otros. Pero no se detenía aquí, ya que advertía de que, en caso de que los Estados miembros no eliminasen de sus legislaciones las limitaciones que impiden a los no nacionales afiliarse y/o fundar partidos políticos, la Comisión haría uso de sus competencias para velar por el adecuado cumplimiento de la Directiva 94/80.

Las sentencias que aquí comentamos demuestran que la advertencia de la Comisión no era meramente retórica. Como se ha expresado en el apartado anterior del trabajo, el Tribunal divide su decisión por compases. El primero es el dedicado a redefinir –*aclorar*, sería el verbo que utilizaría el Tribunal– el alcance del artículo 22 TFUE, previo deslinde del principio de no discriminación del artículo 18 TFUE. Con esta operación, el Tribunal colma la omisión del Derecho derivado sobre el derecho de los no nacionales a afiliarse un partido político como paso previo a presentarse a los comicios. Empero, esta operación, favorable al ejercicio efectivo del derecho al sufragio pasivo de los no nacionales y a su participación en la vida política del Estado de acogida (y que recuerda que el proyecto de integración europea va más allá de circular y residir en cualquier Estado miembro de la Unión), no impide dudar sobre la utilización de interpretaciones manipulativas con que remediar la falta de acuerdo entre los Estados miembros para incluir expresamente el derecho a la afiliación política en la legislación de desarrollo sobre las modalidades de ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo de los no nacionales.

El siguiente compás es el que consiste en recordar y subrayar el destacado papel que desempeñan los partidos políticos en las democracias representativas que inspiran el funcionamiento de

¹⁶ Este informe es también objeto de estudio en Bilbao Ubillas, J.M. (2025). ¿Afecta la prohibición legal de afiliarse a un partido político al derecho de los ciudadanos de la Unión residentes en otro Estado a ser candidatos en las elecciones locales y europeas? Sentencia del Tribunal de Justicia, Gran Sala, de 19 de noviembre de 2024, asunto C-808/21: Comisión / República Checa. *La Ley Unión Europea*, 132.

la Unión. Los medios que disponen los partidos políticos en las elecciones son –dice el Tribunal– tributarios de su cometido en los sistemas democráticos. Es en este punto donde quizás se echa en falta un mayor desarrollo en la argumentación del Tribunal. Bastaría con recordar que la presentación de las candidaturas es una prerrogativa que los sistemas atribuyen a los partidos por tener encomendadas las misiones de expresar el pluralismo político, ser instrumento para la participación política de los ciudadanos y concurrir a la formación de la voluntad popular. Estas misiones se traducen en un conjunto de funciones, a saber: reducir la complejidad social, filtrar las demandas ciudadanas y articular una agenda política, diseñar estrategias para alcanzar sus objetivos, definirlos en un programa electoral y, por último, confeccionar sus listas electorales (Pérez-Moneo, 2012, pp. 41-58). En cambio, consideramos que el Tribunal acierta cuando no se deja llevar por datos estadísticos, muchas veces huecos, que restan importancia a la integración en una lista electoral de un partido político para resultar elegido y apuntan a la personalidad del candidato como criterio determinante del voto de los electores. No se nos ocurre ningún caso en el que un comité electoral haya accedido a renunciar a los recursos materiales y económicos a su alcance por el ingenio de sus candidatos.

En el tercer y último compás suena la *cantinel*a del respeto a la identidad nacional como excusa del incumplimiento de las obligaciones que el Derecho de la Unión impone a los Estados miembros. En esta ocasión, se defendía que la afiliación de los no nacionales a los partidos políticos del Estado de acogida ponía en peligro sus sistemas políticos y constitucionales, ya que los no nacionales habrían de participar necesariamente en todas las decisiones del partido, incluidas las relativas a las elecciones presidenciales o legislativas nacionales y regionales (en las que, es sabido, tales ciudadanos no pueden participar), so pena de quebrar el principio de igualdad de trato entre militantes. Aunque de nuevo se aprecia cierta parquedad argumentativa (Peers, 2024) que intenta colmarse con la invocación de los principios de democracia e igualdad de trato en tanto que axiomas inspirados en los valores de la Unión, la conclusión alcanzada por el Tribunal es compartida. Son muchas las fórmulas para superar el obstáculo de un hipotético trato desigual entre militantes de un mismo

partido. Una de ellas es la que adopta el Estado español: después de reconocer que todos los ciudadanos de la Unión, nacionales y no nacionales, disfrutan del derecho a fundar y afiliarse a partidos políticos, autoriza que las formaciones puedan establecer diferentes modalidades de afiliación y distintos derechos y deberes¹⁷.

Aún resuenan las palabras de Kelsen en las que afirmaba que solo por ofuscación o dolo podía sostenerse la posibilidad de una democracia sin partidos políticos (Kelsen, 2015, p. 37). Pues bien, parece claro que ni la ofuscación, ni el dolo, ni la celotipia de ciertos Estados por reservar la participación política en la vida democrática de los Estados a los nacionales con el supuesto fin de proteger sus sistemas políticos y constitucionales, autorizan la privación del derecho de los ciudadanos europeos no nacionales a afiliarse a un partido político en el Estado de acogida. En juego no está solo el ejercicio efectivo del derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas, sino también el estatuto de ciudadanía europea y el proyecto de integración que un buen día inspiró su creación.

BIBLIOGRAFÍA

- BILBAO UBILLOS, J. M. (2025). ¿Afecta la prohibición legal de afiliarse a un partido político al derecho de los ciudadanos de la Unión residentes en otro Estado a ser candidatos en las elecciones locales y europeas? Sentencia del Tribunal de Justicia, Gran Sala, de 19 de noviembre de 2024, asunto C-808/21: Comisión / República Checa. *La Ley Unión Europea*, 132.
- FAGGIANI, V. (2022). Ciudadanía sustantiva y derechos de participación política en la UE: límites del sistema y necesidad de una mayor inclusión. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 73, pp. 915-949.

¹⁷ Pese a su redacción original en la que reservaba el derecho a fundar partidos políticos a los españoles, el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, reformado por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, dispone que «los ciudadanos de la Unión Europea podrán crear libremente partidos políticos conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la presente ley orgánica». Para saber qué derechos tendrían como afiliados los ciudadanos de la Unión no españoles, es útil la lectura del artículo 8.2, en el que se advierte de que «los estatutos de los partidos políticos podrán establecer diferentes modalidades de afiliación en función del nivel de vinculación al partido político. Los afiliados de una misma modalidad tendrán iguales derechos y deberes».

- FERRARI, L., PAVONE, G. y GJERGJI, O. (2019). *Europeans were left out of the European elections*, European Data Journalism Network, https://www.europeandatajournalism.eu/cp_data_news/the-europeans-left-out-of-the-european-elections/
- KELSEN, H. (2015). *Esencia y valor de la democracia*. Coyoacán, 2ª ed.
- MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L. (2025). La nueva Directiva sobre los derechos de sufragio activo y pasivo de los «ciudadanos de la Unión no nacionales» en las elecciones al Parlamento Europeo. *La Ley Unión Europea*, 139.
- PEERS, S. (2024). EU Citizens' Right to Join Political Parties, *Verfassungsblog* <https://verfassungsblog.de/eu-citizens-right-to-join-political-parties/>
- PÉREZ-MONEO, M. (2012). *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

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. 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 reseñas y comentarios de jurisprudencia dicho límite será de diez líneas. En las notas, las citas textuales irán siempre entre comillas latinas y en estilo normal (c). Ejemplos:

a) No obstante, es evidente que las Cortes Generales gozan de un amplio margen de libertad para tomar su decisión cuyo único límite sería velar, sea cual sea la decisión, para que se adopte «la forma que más convenga a los intereses de España».

b) Max Aub, rozando la hipérbole, analiza el verismo histórico de Galdós y dice concretamente de la novela *Doña Perfecta* (1876) que es una de las obras galdosianas mejor compuestas, con personajes reales; en ella

todo es natural: el curso de la historia, las reacciones de los personajes, su mundo... Ahí esta completa, viva, real, la vida de la nación durante los cien años (...) Y aún más: le dejaría en la gloria novelera de su tiempo mano a mano con Tolstoi (...) Galdós ha hecho más por extender el conocimiento de España por los españoles –por el pueblo español– que todos los historiadores juntos (Aub, 2000: 56).

En todos los Episodios se comprueba el gran interés del autor en plasmar el decisivo momento histórico en que cifra la trama novelesca y sus problemas, los cuales son percibidos sin esfuerzo por el lector a través de los comentarios y de las reflexiones de sus personajes. Véanse un par de muestras:

Cuando llegué a la isla... la multitud se agolpaba para ver una procesión... clamaban a voz en grito las campanas y gritaba el pueblo y se estrujaban hombres y mujeres contra las paredes y la chiquillería trepaba por las rejas y los soldados formaban en dos filas... por dejar paso franco a la comitiva... No era una procesión de santas imágenes ni de reyes ni de príncipes... era el sencillo desfile de un centenar de hombres vestidos de negro, jóvenes unos, otros viejos, algunos sacerdotes, seglares los más...

c) ¹ «Y mandamos que antes que las Cortes se acaben se responda a todos los capítulos generales y especiales que por parte del 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^a, 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. 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)¹ «Y mandamos que antes que las Cortes se acaben se responda a todos los capítulos generales y especiales que por parte del reyno se dieren».

- **Citation rules**

Bibliographic citations

Preferentially, they shall appear within the body of the text. Each of them must correspond with one of the references of the final bibliography. Self-citations must be restricted to exceptional and indispensable cases.

The correct format is the following: (author, year, page). Example:

(García-Pelayo, 1981, 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^a, 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.editionsmssh.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. 120 REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

Han colaborado en el presente número de la *Revista de las Cortes Generales*:

Clásicos de la democracia

CALVO-SOTELO, Leopoldo

PÉREZ LÓPEZ, Pablo (Universidad de Navarra)

PELAZ LÓPEZ, José-Vidal (Universidad de Valladolid)

Artículos

VERA SANTOS, José Manuel (Universidad Rey Juan Carlos)

LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria /
Parlamento Europeo)

MARTÍNEZ OTERO, Juan María (Universitat de València)

ÁLVAREZ TORRES, Manuel (Universidad Rey Juan Carlos)

MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, Íñigo (Cortes Generales)

VACAS FERNÁNDEZ, Félix (Universidad Carlos III de Madrid)

ABELLÁN MATESANZ, Isabel María (Cortes Generales)

RAMÍREZ MARTÍN, Virginia (Cortes Generales)

Recensiones y semblanzas

MARTÍN VALDIVIA, Salvador (Universidad de Jaén)

SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio (Universitat de València)

JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio (Cortes Generales)

MARAÑÓN GÓMEZ, Raquel (Cortes Generales)

PEÑA JIMÉNEZ, Pedro José (Cortes Generales)

Informes y notas

DE SANTOS CANALEJO, Eugenio (Cortes Generales)

Jurisprudencia parlamentaria española comentada

ALBA NAVARRO, Manuel (Cortes Generales)

CUENCA MIRANDA, Alfonso (Cortes Generales)

Jurisprudencia europea comentada

GONZÁLEZ ALÁEZ, Roberto (Universidad Complutense de Madrid)

GHERARDI, Samuele (Universidad Complutense de Madrid)

SIMANCAS SÁNCHEZ, Daniel (Universidad Complutense de Madrid)

EN ESTE NÚMERO COLABORAN

I. CLÁSICOS DE LA DEMOCRACIA

LEOPOLDO CALVO-SOTELO. *Discurso de Leopoldo Calvo-Sotelo, candidato a Presidente del Gobierno, ante el Pleno del Congreso de los Diputados el 18 de febrero de 1981. (Se acompaña comentario «Leopoldo Calvo-Sotelo, un contrato por dos años» de Pablo Pérez López y José-Vidal Pelaz López)*

II. ARTÍCULOS

JOSÉ MANUEL VERA SANTOS. *Libertad de información veraz y manipulación algorítmica*

JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR. *La UE y sus valores comunes frente a sus amenazas: Estado de Derecho, democracia, derechos (inmunodeficiencias e inmunoterapias) en actos legislativos y resoluciones del Parlamento Europeo*

JUAN MARÍA MARTÍNEZ OTERO. *La renovación de cargos públicos de designación parlamentaria. Una mirada a los bloqueos institucionales partiendo de la situación valenciana*

MANUEL ÁLVAREZ TORRES. *Derecho parlamentario y uso de las lenguas cooficiales en el Congreso de los Diputados: necesidad, alcance e impacto presupuestario*

ÍÑIGO MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO. *Veinticinco años después de la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE: recuerdos y enseñanzas*

FÉLIX VACAS FERNÁNDEZ. *Las convenciones internacionales y la protección del patrimonio cultural en España a los 40 años de la adopción de la Ley de Patrimonio Histórico Español: influencia y tareas pendientes*

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ. *Seis pioneras parlamentarias españolas*

VIRGINIA RAMÍREZ MARTÍN. *Arturo Mérida, arquitecto del Congreso de los Diputados: obras, proyectos y atribuciones*

III. RECENSIONES Y SEMBLANZAS

SALVADOR MARTÍN VALDIVIA. *ALAS TOLIVAR, L. (COORD.) (2025). En torno a Riego en el II centenario de su muerte. Oviedo: Real Instituto de Estudios Asturianos*

REMEDIÓ SÁNCHEZ FERRIZ. *CABANILLAS SANZ, M. (2025). La inhabilitación del Rey en la monarquía parlamentaria. Barcelona: Atelier*

ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ. *VILA, F. (2025). Manuel García-Pelayo, jurista de Estado. Una teoría de las formas políticas. Granada: Editorial Comares*

RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ. *ARAGÓN REYES, M. (COORD.) (2025). Los ángulos muertos del Estado de Derecho. Madrid: Editorial Lefebvre-CEU San Pablo*

PEDRO JOSÉ PEÑA JIMÉNEZ. *TUDELA ARANDA, J. (2025). En defensa del Estado de Derecho. Madrid: Marcial Pons*

IV. NOTAS E INFORMES

EUGENIO DE SANTOS CANALEJO. *Informe jurídico sobre la Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, según el texto remitido por el Congreso de los Diputados al Senado el día 15 de abril de 2025*

V. JURISPRUDENCIA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA COMENTADA

MANUEL ALBA NAVARRO. *Una rosa es una rosa. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 63/2025, de 12 de marzo, que acuerda la inconstitucionalidad de la reforma del artículo 133 del Reglamento del Senado. Recurso de inconstitucionalidad núm. 7998-2023. (BOE núm. 88, de 11 de abril de 2025)*

ALFONSO CUENCA MIRANDA. *La convalidación de un decreto-ley por la Diputación Permanente de una Asamblea en tiempo de pandemia. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/2025, de 11 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad núm. 3887-2020. (BOE núm. 69, de 21 de marzo de 2025)*

VI. JURISPRUDENCIA EUROPEA COMENTADA

ROBERTO GONZÁLEZ ALÁEZ. *La extensión de la inviolabilidad parlamentaria y su impacto en los derechos individuales. Comentario a la Sentencia Green c. Reino Unido del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 8 de abril de 2025*

SAMUELE GHERARDI. *No hay mal que cien años dure. Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 11 de febrero de 2025 en el caso de Novaya Gazeta y otros c. Rusia*

DANIEL SIMANCAS SÁNCHEZ. *El derecho de los ciudadanos de la Unión a presentarse a las elecciones municipales y europeas en las mismas condiciones que los nacionales del Estado de acogida incluye el derecho a afiliarse a un partido político. Comentario a las Sentencias sobre los asuntos C-808/21 y C-814/21 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

